



EL PROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

Silvestre Martínez García

Luciano Parejo Alfonso

1. La legislación urbanística vigente en Andalucía

El ordenamiento urbanístico aplicable en las Comunidades Autónomas se integra por la normativa estatal idónea al efecto y por la legislación urbanística, en sentido estricto, de aquellas. En su artículo 148.1.3ª, la Constitución sitúa por entero la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda en el círculo de intereses de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de disponer el Estado de títulos competenciales para incidir en el ordenamiento jurídico urbanístico, que además contribuye a la organización del uso del suelo, marco insoslayable de la proyección territorial de su actuación en el que también se materializan la muy diversa de otras Administraciones.

Así pues, aunque toda regulación de la materia urbanística debe ser autonómica, no sucede lo mismo con toda la regulación relevante para dicha materia, pues la autonómica puede quedar, y de hecho está, enmarcada por la estatal capaz de contener regulaciones de carácter tanto pleno como básico, además de, por supuesto, el cuerpo normativo de aplicación supletoria -el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y la normativa que eventualmente pueda dictarse para Ceuta y Melilla-.

1.1. El marco estatal

El marco estatal del ordenamiento jurídico-urbanístico está compuesto por la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), los 58 preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que quedan vigentes por mor de la disposición derogatoria de la LRSV, y el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba las normas complementarias para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la propiedad de actos de naturaleza urbanística.

La LRSV, se dicta tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, al amparo de los títulos competenciales considerados idóneos por ésta, pero también de otros no considerados en ella. Su motivación y objetivos son de carácter esencialmente económico, tal como señala su exposición de motivos. Se trata de reformar el mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización, utilizando para ello la clasificación del suelo. Se ha visto afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional, la 164/2001, de 11 de julio, que anuló los

artículos 16.1 y 38 y determinó la interpretación de los artículos 9, 11, 14.2 a) y b), 15, 17.1, 18.1, 2, y 3 de la misma.

Junto a esta norma, el Derecho general-estatal está integrado por un amplio cuerpo normativo de aplicación supletoria, a saber: el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; el Real Decreto-Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre promoción de suelo y agilización de la gestión urbanística; el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, sobre adaptación de los Planes Generales de Ordenación; los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina aprobados en el año 1978; el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (de 1964); el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo (1966), y el de creación de sociedades urbanísticas por el Estado, organismos autónomos y Corporaciones Locales (de 1978).

1.2. El marco autonómico

En atención a lo dispuesto en el artículo 148.1.3ª de la Constitución, las Comunidades Autónomas asumieron en sus respectivos Estatutos las competencias, con carácter exclusivo, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Es por ello que la legislación urbanística, en sentido estricto, sea de ámbito autonómico.

Para evitar el vacío normativo producido por la trascendental Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, por la que se declaró inconstitucional y nula buena parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la Ley 1/1997, de 18 de junio, mediante la que se recuperaban como propios los preceptos que habían sido declarados inconstitucionales. Seguía con ello idéntica técnica a la utilizada por otras Comunidades Autónomas (Madrid, Cantabria, Extremadura). Otras Comunidades Autónomas optaron por elaborar en el tiempo más breve posible nuevos cuerpos normativos en materia urbanística que desplazaran la aplicación del cuerpo normativo general-estatal supletorio.

En la propia Ley 1/1997, el Gobierno andaluz se comprometió a presentar a la Cámara un proyecto de Ley urbanística, que respondiera a la especificidad de la dinámica territorial y urbana de Andalucía. Dicho compromiso se vio cumplido el pasado mes de abril (2002) con la presentación del Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que, actualmente, está en pleno trámite parlamentario.

Este nuevo texto normativo en tramitación entronca con la legislación urbanística general-estatal. Ello no implica un mero mantenimiento de las instituciones urbanísticas tradicionales, sino una auténtica actualización en la que destacan singularmente una serie de novedades que han de ser objeto de análisis y comentario.



2. Contenido del proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

2.1. El urbanismo como función pública

Conforme a la configuración tradicional de nuestro Derecho urbanístico desde la Ley de 1956, el PLOUA declara de manera contundente y desde un principio, artículo 2.1, que:

“la actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno”

La caracterización de la actividad urbanística como una función pública no es óbice para que, al mismo tiempo que se responsabiliza a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los Municipios de la misma, el artículo 6 PLOUA establezca el derecho de los ciudadanos a participar en la elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística.

En consonancia con lo anterior, el Proyecto no duda en imponer a las Administraciones Públicas el deber de facilitar y promover la iniciativa privada (Art. 5), aunque, vaya por adelantado desde ahora, que dicha iniciativa privada en la actividad urbanística no queda circunscrita a la figura del propietario.

2.2. La clasificación del suelo

No parece necesario subrayar que la clasificación del suelo tiene una especial importancia al establecer, en atención al destino urbanístico de los terrenos, el régimen objetivo de derechos y deberes de la propiedad de los mismos.

En este punto, el PLOUA mantiene el modelo tripartito que viene impuesto por la LRSV. Así, el artículo 44 PLOUA distingue entre suelo: urbano, no urbanizable y urbanizable.

- a) El suelo urbano es el que se encuentra consolidado por la edificación en 2/3 e integrado en la malla urbana (concepto jurisprudencial), o bien, dispone de servicios urbanísticos suficientes, que vienen definidos en el artículo 45 PLOUA.

En el suelo urbano, se distinguen las siguientes categorías: consolidado, que es el suelo urbano que esté urbanizado o tenga la condición de solar y no consolidado, que es el que carece de urbanización consolidada, o bien, porque forma parte de áreas homogéneas de edificación, a las que se les atribuye un aprovechamiento objetivo

considerablemente superior al existente, cuando su ejecución requiera el incremento o mejora de los servicios públicos y de urbanización existente.

Esta última precisión es de notable importancia, por cuanto la gestión del planeamiento en esta categoría de suelo urbano se asimila a la del suelo urbanizable, aplicándose a la misma los mecanismos de recuperación de plusvalías.

- b) Ahora bien, la regulación del suelo no urbanizable es la que presenta más novedades, que tienen su origen, en buena medida, en lo dispuesto en el artículo 9 de la LRSV, modificado en su apartado 2º por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes y afectado por la STC 164/2001, que admite su constitucionalidad pero siempre que la expresión planeamiento general se realice en la forma establecida en la propia sentencia.

El PLOUA distingue cuatro categorías: I) el de especial protección integrado conforme a la legislación específica por los bienes de dominio público natural y los afectados por la correspondiente legislación administrativa; II) el de especial protección por virtud de la planificación territorial o urbanística; III) el de carácter natural o rural y IV) el no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que se define en la propia Exposición de Motivos, como el que da soporte físico a asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural y que responden a ciertos procesos históricos, como han podido ser iniciativas de colonización agraria, que precisan de determinadas dotaciones urbanísticas, pero que por su funcionalidad y carácter disperso no se consideran adecuados para su integración en el proceso urbano propiamente dicho. Esta última categoría resulta novedosa en la legislación urbanística andaluza, pero ya está plenamente consolidada en otras legislaciones autonómicas (Canarias, Murcia, Asturias, entre otras). En todo caso, esta categoría no supone la legalización de las urbanizaciones clandestinas en suelo no urbanizable, sino la consagración de la especificidad de los *“asentamientos rurales diseminados, vinculados a la actividad agropecuaria, cuyas características atendidas las del Municipio, proceda reservar”* (Art. 49.1.g).

Las actuaciones permitidas en suelo no urbanizable son, en principio, las precisas para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino, ni de las características de la explotación, pero ello siempre con los límites exigidos por el régimen de protección que les afecte (Art. 50).

Junto a este régimen se prevé la posibilidad de las llamadas Actuaciones de Interés Público, tanto de promoción pública como privada. Son actuaciones de intervención singular con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social. Tales actuaciones podrán realizarse previa la aprobación de un Plan Especial o



Proyecto de Actuación pertinente, y tienen como objeto la implantación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como, para usos industriales, terciarios, turísticos no residenciales y otros análogos en suelo no urbanizable.

Junto a ello, el artículo 50.4 del Proyecto permite llevar a cabo, siempre que la ordenación urbanística así lo prevea, actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, previa aprobación del pertinente Plan Especial o Proyecto de Actuación y, en su caso, licencia. Ahora bien, lo auténticamente novedoso es que estas actuaciones están sometidas a unas determinadas condiciones: duración limitada, la exigencia de prestación de una garantía mínima de 10 por ciento del importe de las mismas y de una prestación compensatoria que se destinará por el Municipio a fines de Patrimonio Municipal de Suelo. Prestación que alcanzará la cuantía de hasta el 10 por ciento del importe total de la inversión a realizar para su implantación definitiva.

Se trata de medidas que extienden la recuperación por la comunidad de las plusvalías, prevista en el artículo 47 de la Constitución, al suelo no urbanizable. Esta regulación compensa la frecuente huida al suelo no urbanizable de actuaciones que en realidad sólo tratan de escapar de la carestía del suelo urbano o urbanizable y de sus costos de urbanización.

2.3. La ordenación urbanística

2.3.1. Principios rectores

La regulación que el PLOUA hace de los instrumentos de ordenación urbanística obedece a los siguientes criterios:

- a) Mantenimiento básico del modelo de planeamiento tradicional, que se concreta en el respeto a la terminología de los diversos planes y en el establecimiento del principio de jerarquía como criterio de relación entre ellos, si bien, matizado por el principio de especialidad en los planes parciales y especiales, a los que se les habilita a la modificación puntual del planeamiento general.
- b) La simplificación que se concreta en la supresión de las Normas Subsidiarias, tanto de ámbito provincial, como municipal, y de los Proyectos de Delimitación de Suelo.
- c) La agilización procedimental en la tramitación del planeamiento, mediante la atribución a los Municipios de la aprobación definitiva de las innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que no afecten a la ordenación estructural de éstos y de los Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle y Catálogos de ámbito municipal, aunque, en todos estos casos, con informe previo de la Consejería competente en materia de urbanismo.

2.3.2. Clases de instrumentos de ordenación urbanística

La ordenación urbanística en el PLOUA se establece a través de los siguientes instrumentos de planeamiento:

- a) Instrumentos de planeamiento general que comprende los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Planes de ordenación Intermunicipal y los Planes de Sectorización.
- b) Instrumentos de planeamiento de desarrollo que comprende los Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle.
- c) Instrumentos especiales, que comprenden los Catálogos, Normativas Directoras para la ordenación urbanística, Ordenanzas Municipales de Edificación y Ordenanzas Municipales de Urbanización.

2.3.2.1. Los instrumentos de planeamiento general

Los Planes Generales de Ordenación Urbana siguen cumpliendo con la misma función que en la normativa vigente, aunque presentan algunas novedades. Por su parte, los Planes de Ordenación Intermunicipal tienen como objeto la ordenación urbanística en un ámbito territorial perteneciente a dos o más municipios, pero que dada su situación concreta precisen de una ordenación conjunta (Art. 11).

Los Planes de Sectorización tienen como objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado. Hay que tener en cuenta que tal operación es, indudablemente, una determinación propia de planeamiento general, por lo que el PLOUA los considera instrumentos de planeamiento general.

Como ya se ha indicado, se introducen singinificativas novedades en los Planes de Ordenación Urbana, que son las siguientes:

- a) En primer término, la distinción entre ordenación estructural y ordenación pormenorizada (Art. 10 PLOUA). La primera está integrada por: la clasificación del suelo, los sistemas generales, los usos, densidades y edificaciones globales, condiciones de incorporación del suelo urbanizable no sectorizado, áreas de reparto y aprovechamiento medio del urbanizable, áreas objeto de especial protección en el urbano y en el no urbanizable, normativas de ordenación de la zona de influencia litoral y delimitación de la zona de influencia (como mínimo 500 m a partir del límite interior de la ribera del mar). Asimismo en aquellos municipios que por su relevancia territorial así se determine reglamentariamente o en los Planes de Ordenación del territorio, también tendrá la



consideración de ordenación estructural: el establecimiento de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, la definición de una red de tráfico y de elementos estructurantes de la red de transportes públicos, y la previsión de los sistemas generales de incidencia o interés regional o singular.

En cuanto a la ordenación pormenorizada se conformará por las siguientes determinaciones: ordenación urbana detallada en suelo urbano consolidado determinando los usos pormenorizados y ordenanzas de edificación; en el suelo urbano no consolidado definición de objetivos, usos, edificabilidades globales y aprovechamiento medio; en suelo urbanizable sectorizado criterios para la ordenación y potestativamente ordenación detallada; en el no urbanizable y en el urbanizable no sectorizado. La normativa que no tenga carácter estructural; resto de determinaciones no estructurales, incluidas, en su caso, las previsiones de programación y gestión.

Tal distinción tiene también una directa correspondencia en la tramitación de los planes de manera, que la aprobación definitiva de las modificaciones que sólo afecten a la ordenación pormenorizada corresponde a los propios Ayuntamientos. (Art. 31 PLOUA).

- b) Establecimiento de estándares de planeamiento de modo similar a los actualmente existentes en el Reglamento de Planeamiento, con pequeñas modificaciones, diferenciando los mismos en función del uso residencial, industrial, terciario, o turístico.

No obstante, se prevén algunos supuestos de exención de los citados estándares de planeamiento:

- En unidades de actuación en suelo urbano no consolidado o urbanizaciones ilegales que pretenden ser regularizadas. En estos casos las reservas dotacionales podrían disminuirse en lo imprescindible, siempre que se justifique (Art. 17.2).
 - En sectores aislados, de uso industrial o turístico, podrán destinarse a uso privado parte de las reservas dotacionales, sin perjuicio de su titularidad pública (Art. 17.4), en la proporción que se establezca reglamentariamente.
 - En áreas de reforma interior, se determinarán las densidades y edificabilidad, que no deberá superar las 100 viviendas / hectárea y 1,3 m²/m². Lo anterior implica que aunque en la zona ya se encuentren superados esos límites, deberán disminuirse en el Plan Especial de Reforma Interior mediante reservas de suelos dotacionales (Art. 17.6).
- c) Otra de las novedades introducidas por el PLOUA es la prohibición en el suelo urbano consolidado de incrementar las edificabilidades y densidades preexistentes, al mismo tiempo que se obliga al mantenimiento de las tipologías. Esta medida subraya la

necesidad de que la ciudad presente no sea destruida por el incremento futuro de edificabilidades o densidades. Ahora bien, esta medida no es de aplicación, cuando el modelo de ciudad presente es resultado de un proceso inadecuado de desarrollo urbano.

- d) El PLOUA se decanta por un modelo territorial prevalente: la ciudad compacta (Art. 9.A. d). Esto es así al disponer que los nuevos desarrollos urbanísticos han de integrarse con la ciudad consolidada, evitando así la dispersión y mejorando y completando la ordenación estructural. Esta prevalencia de la ciudad compacta mediterránea supone una aclaración muy pertinente que evita el peligro latente de generación de ciudades dispersas, producto de una inadecuada aplicación de la LRSV.

2.3.2.2. Los planes de ordenación intermunicipal

Dichos planes establecen la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria. Su característica principal es su ámbito territorial, que trasciende el de un municipio. Su finalidad, en última instancia, es resolver los problemas de ordenación de las zonas colindantes entre Municipios, evitando la descoordinación que puede producirse al establecer una ordenación independiente cada uno de ellos en sus correspondientes instrumentos de planeamiento general.

2.3.2.3. Los planes de sectorización

El PLOUA establece que la decisión fundamental por la que se cambia la categoría de suelo urbanizable no sectorizado a urbanizable sectorizado u ordenado depende, en última instancia, de la Comunidad Autónoma. Por ello, establece que la aprobación definitiva de los Planes de Sectorización corresponde, en todo caso, a la misma. Dicha regulación es plenamente coherente con el modelo territorial prevalente: la ciudad compacta. Sólo la intervención de la instancia autonómica puede permitir un control adecuado del desarrollo del suelo urbanizable.

Junto a ello, la característica más relevante de estos planes se refleja en su contenido documental (Art. 12):

- Justificación de la conveniencia de la incorporación de tales suelos al proceso urbanizador.
- Delimitación del sector concreto de suelo urbanizable que se incorpora a este proceso y en el que se realizarán las operaciones concretas de planeamiento y de gestión.



- Adscripción de los sistemas generales que sean precisos para garantizar la integración de la actuación en la estructura general municipal o supramunicipal.
- Definición del aprovechamiento medio, así como, las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada propias de los Planes Generales de Ordenación Urbanística.
- Determinaciones relativas a la organización de su gestión y plazos de ordenación y ejecución, así como, compromisos y garantías para la urbanización (como mínimo el 10% del coste total de la urbanización).
- Certificaciones de los órganos competentes con respecto a la suficiencia de servicios e infraestructuras.

2.3.2.4. Planes de desarrollo

El planeamiento de desarrollo (Art. 7) está configurado por los Planes Parciales, Especiales y Estudios de Detalle.

Los Planes Parciales continúan la línea marcada por su regulación actual. No obstante, cuando el planeamiento general haya incorporado un desarrollo pormenorizado de un determinado sector de suelo urbano no consolidado o urbanizable, no será precisa su existencia. En estos casos podrá formularse el Plan Parcial, pero su objeto queda limitado a modificar la ordenación pormenorizada potestativa contenida en el planeamiento general.

Tanto la aprobación inicial como luego la definitiva corresponde al Municipio. Con ello, se consolida en el texto legal la práctica establecida a partir del Decreto 77/1994 de la Junta de Andalucía, sobre ejercicio de competencias en materia de urbanismo. Asimismo el planeamiento parcial en el PLOUA ya no se limita al desarrollo de sectores de suelo urbanizable, sino que también puede desarrollar sectores de suelo urbano no consolidado. Esto no es más que una consecuencia lógica de la acertada equiparación que entre ambas categorías realiza el citado Proyecto.

Por su parte, el planeamiento especial adopta una regulación más clara y superadora de algunas rigideces contenidas en el Texto Refundido de la ley del Suelo de 1992, y por tanto, en la Ley Andaluza 1/1997. Conserva, no obstante, de la regulación vigente la pluralidad de fines, lo que pone de manifiesto la flexibilidad de esta figura de planeamiento, en cuanto a la definición de infraestructuras en suelo no urbanizable, o protección de ámbitos y espacios en dicha clase de suelo. Al mismo tiempo, se mantiene la finalidad característica de este instrumento: servir a la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior.

Debe resaltarse, también, que los Planes Especiales pueden modificar las determinaciones de ordenación pormenorizada potestativa del Plan General de Ordenación (Art. 14.3). Incluso, cuando el Plan Especial sea consecuencia de una determinación vinculante de un instrumento de ordenación territorial de ámbito subregional, puede modificar la ordenación estructural del Plan General.

Por último, el Estudio de Detalle, que mantiene básicamente la regulación actual, con el objeto de completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelo urbano reducido, ordenar volúmenes o establecer el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público (Art. 15). En todo caso, los Estudios de Detalle no pueden modificar el uso urbanístico del suelo, incrementar el aprovechamiento urbanístico, suprimir el suelo dotacional público, o afectar negativamente a su funcionalidad, por reducción de superficie o disposición inadecuada, y alterar las condiciones de la ordenación de los terrenos o construcciones colindantes.

2.3.2.5. Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística

Es un instrumento novedoso en Andalucía, si bien, existe en otras normativas autonómicas como en la Ley Reguladora de la Actividad urbanística de Valencia, Ley 6/1994, de 15 de noviembre, que en su artículo 14 regula un Reglamento orientativo de las distintas zonas de ordenación urbanística.

Estas Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística buscan el fomento de la homogeneidad de la normativa urbanística, evitando las distintas soluciones para cuestiones idénticas en cada uno de los municipios andaluces.

No otro es el sentido de las diversas finalidades de estas normas, según establece el artículo 21. Dichas finalidades son las siguientes:

- Regular contenidos propios de planeamiento urbanístico, mediante soluciones-tipo para elaboración de instrumentos de planeamiento, modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación o de los aprovechamientos más usuales en la práctica urbanística, y requisitos de calidad urbanística de la ordenación.
- Modular las determinaciones que hayan de contener los Planes Generales de Ordenación Urbanística.
- Prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento.



- Definir las actividades que puedan ser susceptibles de ser consideradas Actuaciones de Interés Público en el suelo no urbanizable.

Se trata, por tanto, de un instrumento que persigue homogeneizar algunas determinaciones de planeamiento. Dado su carácter homogeneizador tanto su formulación como su aprobación, es autonómica (Art. 22). Además tiene naturaleza jurídica de disposición de carácter general de la Junta de Andalucía.

2.4. Las transferencias de aprovechamiento urbanístico

La LRSV distingue entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado. Para la primera categoría solamente se exige como deberes completar a su costa la urbanización para que alcancen, si aún no la tienen, la condición de solar, así como la edificación en plazo (Art. 14.1).

En cambio, para el suelo urbano no consolidado los deberes son bastante similares al suelo urbanizable (Art. 14.2 y 18), salvo en la necesidad de costear las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación, y, en su caso, la ampliación y refuerzo de los mismos. Algo explicable por el hecho de que el suelo urbano ya está incluido en la trama general de la ciudad.

Tales preceptos con carácter de básicos permitirían un desarrollo legislativo autonómico en el que el suelo urbano consolidado no dispusiera de ninguna técnica de equidistribución. Sin embargo, el PLOUA incorpora la figura de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, técnica de gestión en suelo urbano que fue avalada por doctrina jurisprudencial, que tiene su inicio en las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1981 (Art.2728), y de 4 de mayo de 1982 (Art. 3114), relativas a los Planes de Ibi y de Petrel (Alicante). Técnica que luego fue incorporada por la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo.

El mantenimiento de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico responde a su amplia aceptación por todos los agentes del proceso urbanístico. Además sirve para paliar en gran parte la desigualdad que comporta la ordenación del suelo.

El PLOUA permite (Art. 62) su incorporación al planeamiento de modo potestativo, presentando como novedad la posibilidad de realizar reservas de aprovechamiento (Art. 63), es decir, la obtención o cesión de terrenos con destino dotacional público, reservándose el aprovechamiento que en ellos no pueda materializarse.

2.5. La ejecución sistemática del planeamiento

El Título IV del PLOUA, titulado “*La ejecución de los instrumentos de planeamiento*”, es uno de los más extensos del proyecto (Artículos 85 a 159, ambos inclusive). Como dice la exposición de motivos mantiene “básicamente la regulación de los tres sistemas clásicos de actuación, dos de ellos públicos (Expropiación y Cooperación) y uno privado (compensación), si bien, incorporando un conjunto de modificaciones en su regulación actual, con la finalidad de agilizar la tramitación, reduciendo plazos y extendiendo su aplicación a todos los sistemas de ejecución”.

Con independencia de examinar cada uno de los sistemas concretos hay que subrayar como innovaciones más relevantes las siguientes:

- a) En la regulación de los procedimientos de ejecución sistemática se observa claramente la reducción de plazos y agilización de trámites. Así, en el sistema de compensación, que puede tener lugar con los propietarios del 50 por ciento de los terrenos, en la aprobación del proyecto de reparcelación o en el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, etcétera.
- b) La reparcelación amplía su objeto y se convierte en un instrumento intersectorial, en el sentido de que puede utilizarse en cualquiera de los sistemas de actuación. Por ejemplo, en el sistema de expropiación (Art. 114.3), para la inscripción y adjudicación de fincas resultantes de la ordenación en los supuestos en los que se convenga esta modalidad.
- c) Cualquiera de los sistemas de actuación puede gestionarse bien directamente por la Administración, bien indirectamente mediante concesionario o sociedades de capital mixto (Art. 90).
- d) Posibilidad de actuación del Agente Urbanizador en cualquiera de los sistemas de actuación.
- e) Se regula la creación, en cualquier caso de suelo, de Áreas de Gestión Integrada (Art. 144), cuando la complejidad de la gestión o la necesidad de coordinación de diferentes Administraciones lo exija. Se trata de un mecanismo de cooperación con el fin de conseguir unos objetivos específicos en la actuación urbanística.
- f) Se posibilita la aprobación de convenios urbanísticos de gestión (Art. 95), sometidos a los principios de transparencia y publicidad.



2.5.1. Sistema de Compensación

En este sistema despliega sus máximas posibilidades el Agente Urbanizador, ya que se le otorga la iniciativa para el establecimiento del sistema, junto con el propietario único, la totalidad de los propietarios mediante convenio urbanístico y los propietarios que representen más del 50 por 100 de la superficie de la unidad de ejecución (Art. 130).

Esta regulación de la iniciativa, junto con el procedimiento para el establecimiento del sistema de actuación, en el que se regula la presentación de alternativas a la inicialmente formulada por el Agente Urbanizador, se muestran como las innovaciones más importantes del PLOUA, respecto de la regulación anterior del sistema de compensación.

Por último, hay que añadir las facilidades que se otorgan a la aprobación del proyecto de reparcelación, que sólo requiere el voto favorable de miembros que representen más del 50 por ciento de la superficie de la unidad o de las cuotas de participación o representación (Art. 136), y cuya ratificación el Ayuntamiento sólo puede denegarla por razones de estricta legalidad.

2.5.2. Sistema de Cooperación

Este sistema de actuación, concebido en la exposición de motivos como un sistema público, puede ser ejecutado mediante gestión directa, o bien, indirecta a través de la concesión de la actividad a favor de un Agente Urbanizador.

Los propietarios, en este sistema de actuación pública, deberán optar en el plazo de 15 días por realizar el pago de las cargas de urbanización en metálico o en aprovechamiento urbanístico. El proyecto limita, además, los gastos de gestión, tanto los realizados por la Administración, como por el Agente Urbanizador, al 10 por ciento de los gastos previstos para la urbanización (Art. 123).

Igualmente configura este sistema de actuación como alternativa de sustitución del sistema de compensación, cuando el incumplimiento de los plazos o las dificultades planteadas por los propietarios puedan poner en peligro la ejecución de la actuación. Se trata, pues, de una sustitución-sanción, que en todo caso ha de ser motivada y con un contenido determinado normativamente.

2.5.3. Sistema de expropiación

Este sistema, uno de los menos utilizados en la gestión urbanística, es objeto de diversas innovaciones en su regulación.

Como en los anteriores sistemas, éste puede ser objeto de gestión directa o indirecta. Dentro de esta última forma de gestión se prevé la iniciativa de Agente Urbanizador, iniciativa penalizada porque, en este caso, ha de ser la persona física o jurídica que haya instado la declaración del incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de ejecución por compensación.

En otro caso, la gestión indirecta habrá de llevarse a cabo, a través de un concurso a iniciativa de la propia Administración, en el que los criterios regulados para seleccionar las propuestas son: coherencia con el entorno, mayor beneficio para la colectividad, ventajas para los propietarios, ámbito de actuación más idóneo, obras de urbanización más convenientes, plazos más breves (Art. 119).

La posibilidad de que el pago pueda realizarse en metálico o en especie, y este último, permitiendo la entrega o permuta de parcelas dentro o fuera de la unidad (Art. 20) puede permitir que esta forma de gestión sea utilizada para la formación de patrimonios públicos de suelo. Lo mismo puede afirmarse de la creación, por la disposición adicional tercera, de las Comisiones Provinciales de Valoraciones, órganos desconcentrados de ámbito provincial de la Junta de Andalucía especializados en materia de expropiación forzosa.

2.6. El Agente Urbanizador

El Agente Urbanizador fue creado como tal por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) de la Comunidad de Valencia. Con esta figura se desvinculaba la potestad urbanizadora o de hacer ciudad de la propiedad, a la vez que se introducía la competencia en la selección del urbanizador, que ya no tiene que ser necesariamente propietario.

Sin embargo, el Proyecto no desvincula la propiedad y la potestad de urbanización, pues el Agente Urbanizador es una alternativa, en los diversos sistemas, a la actuación directa de los propietarios (compensación), o a la de la Administración (cooperación y expropiación).

Lógicamente, en el sistema de compensación es donde está llamado a desplegar su mayor potencialidad, dado que tiene iniciativa para el mismo. La misma se ve notablemente favorecida si a ella se incorporan los propietarios que representen más del 50 por ciento.



En el sistema de cooperación, por el contrario, sólo puede participar si la Administración decide su gestión indirecta y convoca el pertinente concurso para seleccionarlo como concesionario.

Y, por último, en el sistema de expropiación puede actuar previa concesión de la Administración, o si denuncia el incumplimiento de deberes urbanísticos de los propietarios en el sistema de compensación.

Como se ve, a pesar de la incorporación de la figura del Agente Urbanizador, su papel es secundario, no desvinculando la potestad urbanizadora de la propiedad, idea motriz de su creación.

3. Conclusiones

La elaboración y presentación en el Parlamento Andaluz del proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, supone el cumplimiento del mandato parlamentario de aprobar una ley autonómica definitiva en materia de urbanismo, ya que la legislación vigente tiene un marcado carácter transitorio.

Junto a ello, pueden señalarse las siguientes características del PLOUA:

- a) Es heredero de la legislación urbanística estatal, como señala su exposición de motivos al decir que “se sustenta al mismo tiempo en el acervo cultural urbanístico acumulado”.
- b) Realiza un notable esfuerzo en la reducción de plazos para la tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como, en la agilización procedimental.
- c) El planeamiento general introduce cierta flexibilidad al distinguir entre determinaciones estructurales y pormenorizadas. Estas últimas pueden, incluso, ser modificadas por planeamiento de desarrollo.

Por otro lado se prevé la posibilidad de homogeneizar soluciones de planeamiento, a través de las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística.

- d) En materia de gestión urbanística mantiene las transferencias de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano consolidado, como instrumento potestativo.

Asimismo mantiene los sistemas de compensación, cooperación y expropiación para las actuaciones sistemáticas. Sin embargo, se permite gestionar los mismos de forma directa, o bien, indirecta mediante la concesión a un Agente Urbanizador.



- e) La figura del Agente Urbanizador, creada por la LRAU valenciana de 1994, es concebida sólo como alternativa de gestión indirecta en los sistemas de cooperación y expropiación, y como posibilidad de actuación y de iniciativa propia en el de compensación.
- f) La reparcelación es susceptible de utilización en los tres sistemas de actuación.
- g) Se regulan, por primera vez en el ámbito andaluz, los convenios, tanto de planeamiento, como de gestión, bajo los principios de transparencia y publicidad. No obstante, no se fijan los límites de los mismos.
- h) El suelo no urbanizable es objeto de una amplia categorización y de una mayor protección. Esto implica que las actuaciones permitidas no pueden alterar los valores que sustentan dicha protección.

Cuando la ordenación urbanística así lo prevea se podrán permitir actuaciones en esta clase de suelo, que no tengan que ver con la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, mediante una prestación compensatoria, cuyo destino es el Patrimonio Municipal del Suelo.

- i) El PLOUA se decanta por el modelo de ciudad mediterránea, compacta. Para ello, impide la sobredensificación de las ciudades existentes, ya que éstas deberán mantenerse en sus actuales densidades o disminuirlas. Todo ello reforzando la consideración del urbanismo como función pública y garantizando a la Administración la dirección, inspección y control de la actividad privada de ejecución del planeamiento.