



CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO

VICENTE SEGUÍ PÉREZ, Economista, con DNI núm. 24.765.614-L, en calidad de Presidente de la ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS URBANÍSTICOS Y TERRITORIALES TEATINOS (AEUTT), inscrita en el Registro de Asociaciones de Andalucía bajo el núm. 12.449, Sección 1, con domicilio, a efectos de notificaciones, en Calle Unidad nº 62, 29018 Málaga y cuyo mail es asociacionteatinos@gmail.com, ante la Consejería comparezco y respetuosamente

EXPONGO:

Que encontrándose en audiencia pública el Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía, la Asociación a la que represento ha organizado una jornada para analizar esa propuesta normativa y a su vez ha considerado conveniente poner en conocimiento de la Consejería las opiniones que ha merecido el Anteproyecto.

Por ello, la Asociación presenta este escrito de SUGERENCIAS.

Primera.- Introducción.

1.- Cualquier análisis de un nuevo proyecto normativo puede hacerse desde un doble plano; el de la propuesta legislativa ensimismo considerada y el de su encuadre en la realidad jurídica, económica, social, etc. existente y de la experiencia acumulada en la aplicación de la norma vigente que se modifica o deroga. El sentido común enseña que ambos planos son inescindibles porque la ley no es un ente abstracto sino un elemento conformador de la realidad, con voluntad de incidir sobre ella, alterándola.

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía (LUSA) se hace eco de esta doble perspectiva en la medida que señala las disfunciones del sistema vigente; al que se ha llegado porque el Plan ha sido configurado como *"un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a dificultar de tal manera su tramitación que la hacía tediosa; incluso para los casos más simples"*, reconociendo por ello que el planeamiento se ha convertido en un grave obstáculo para el desarrollo económico de Andalucía; *"Debemos admitir que los tiempos que actualmente se requieren para poner en marcha cualquier iniciativa o actuación no son los necesarios y esperados para impulsar el desarrollo económico de nuestra Comunidad Autónoma"*.

Estas declaraciones ponen de manifiesto otra realidad; la suma de los esfuerzos baldíos de profesionales libres, funcionarios y personal de la Administración que consume el proceso de aprobación del planeamiento y la

ingente cantidad de recursos públicos destinados a una tarea tan poco productiva.

El estado actual de la cuestión, esto es, que la aprobación definitiva del planeamiento general requiera un periodo de tiempo que se acerca en algunos casos a los diez años, es una manifestación de un fracaso colectivo que perjudica a todos, singularmente a los ciudadanos y al interés general.

2.- Aun cuando la documentación expuesta en la página oficial se limite al texto del Anteproyecto de Ley es seguro que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio habrá realizado un diagnóstico de la situación actual y, en consecuencia, conocerá con detalle las causas y disfunciones del sistema que provocan las dificultades actuales en la tramitación de los planes urbanísticos.

Esta radiografía de la situación actual habrá concluido señalando que, al margen de la propia complejidad de la LOUA, hay tres elementos que condicionan gravemente la tramitación; i) la regulación normativa; ii) la tramitación de los informes sectoriales y iii) la ausencia de un órgano de coordinación de las competencias de la Junta de Andalucía.

a).- Ejemplos de la regulación normativa a la que nos referimos y que provoca una innecesaria paralización del trámite de aprobación del planeamiento, son el Decreto-Ley 3/2015, de 3 de marzo y Decreto 11/2018, de 22 de enero.

En relación con el Decreto-Ley 3/2015 resulta obligado señalar que la anulación por Tribunal Supremo del PGOU de Marbella estuvo motivada en parte porque la evaluación ambiental de dicho instrumento se ajustó a las previsiones de la Ley 7/2007, de 9 de julio (GICA) y resulta que esta norma no había incorporado al contenido del informe de sostenibilidad ambiental el estudio de la alternativa cero, que era exigible por aplicación del art. 8 de la 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinación planes y programas.

El problema causado por la expresada omisión no se ha limitado al caso de Marbella sino que se extiende al conjunto de municipios cuyo planeamiento general se ha sometido al trámite de evaluación de impacto ambiental con arreglo a las previsiones de la Ley 7/2007, de 9 de julio y no al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. Y ello porque esa evaluación de impacto ambiental no ampara y extiende sus efectos sobre los sectores y ámbitos de planeamiento de desarrollo (art. 40.4 de la Ley 7/2007 en la redacción dada por el Decreto-Ley 3/2015, de 3 de marzo), sino que a pesar de que el instrumento de planeamiento general ha sido objeto de evaluación ambiental, también el planeamiento de desarrollo está sometido a evaluación ambiental estratégica (art. 40.3 Ley 7/2007, según redacción del Decreto-Ley 3/2015).

b).- El Decreto 11/2008, de 22 de enero.

i).- En los casos de derogación de una Ley urbanística y su sustitución por otra, el legislador se ha preocupado por establecer un régimen transitorio que, sin perjuicio de la subsistencia temporal del planeamiento, suele señalar las nuevas determinaciones que son de aplicación directa desde la entrada en vigor de la Ley y, además, concreta los plazos y la forma para la plena integración en el planeamiento del conjunto de determinaciones de la nueva norma legal.

En relación con este segundo aspecto, cada norma establece cómo ha de procederse para la incorporación de los contenidos legales en el planeamiento urbanístico vigente. Así, la disposición transitoria primera del TRLS-1976 fijaba un plazo de cuatro años para la adaptación de los Planes Generales a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que si no era observado por el municipio habilitaba al Ministerio de la Vivienda o a la Comisión Provincial de Urbanismo a redactarla y tramitarla de oficio.

La Ley Andaluza ha optado por una solución distinta;

En primer lugar ha establecido que las normas que constituyen la columna vertebral de su regulación sean de aplicación directa e inmediata, este es el caso de la disposición transitoria primera de acuerdo con la cual, desde la entrada en vigor de la Ley *“serán de aplicación íntegra, inmediata y directa”* los títulos II (régimen urbanístico del suelo), III (instrumentos de intervención del mercado de suelo), VI (disciplina urbanística) y VII (las infracciones urbanísticas y sanciones).

En segundo lugar, mediante un sistema de adaptación total o parcial de los planes, no sujeto a plazo, pero con la prevención o particularidad de que transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la LOUA, sin que se haya adaptado el instrumento de planeamiento al menos de forma parcial, en este caso, no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general. En este sentido la disposición transitoria segunda, apartado 2 señala que:

“no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general que afecten a las determinaciones propias de la ordenación estructural a dotaciones y equipamientos cuando dicho instrumento de planeamiento no haya sido adaptado a la presente Ley, al menos de forma parcial”.

ii).- En cambio el Decreto 11/2008, en su disposición adicional primera, apartado 2, sustituye la expresión “aprobación” por la de “formulación”:

“Una vez aprobada la adaptación parcial del planeamiento general, y de acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2002, de 17 de

diciembre, los Ayuntamientos podrán formular modificaciones del mismo que afecten al resto de las determinaciones propias de la ordenación estructural, dotaciones o equipamientos (...)".

Aun cuando en puridad y por simple aplicación del principio de jerarquía normativa la disposición adicional primera del Decreto debe decir sustancialmente lo mismo que la transitoria segunda de la Ley, aunque puede valerse de expresiones distintas, sin embargo la lectura comparada de ambos textos pone de manifiesto la existencia de diferencias notables entre una y otro. Así, la transitoria de la Ley constriñe o prohíbe la aprobación de modificaciones del planeamiento general de tipo estructural ("*no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general*") hasta tanto no se haya adaptado a la Ley el planeamiento general, lo que quiere decir, como con toda propiedad expresa el texto escrito, que el límite establecido consiste en el acto de aprobación del planeamiento, pero no afecta a la posibilidad de tramitación de una modificación estructural con todos sus actos preparatorios.

La adicional del Decreto sin embargo dispone que "*Una vez aprobada la adaptación parcial del planeamiento general*", los Ayuntamientos podrán "*formular*" modificaciones del planeamiento general de tipo estructural, lo que quiere decir que excluye la posibilidad de tramitación de una modificación estructural, incluidos sus actos preparatorios, hasta que la adaptación esté aprobada.

Un estudio más detenido sobre el alcance de la voz "aprobación" utilizada por la Ley (que con toda nitidez se aprecia en su art. 31) demuestra que su significado no es otro que el acto de aprobación definitiva, que es aquél que dota de eficacia jurídica al instrumento de planeamiento, por lo que en nuestra opinión, el Decreto contraviene la disposición transitoria segunda LOUA.

Pero, más allá de esto, no se alcanza a comprender qué ventaja se obtiene limitando la posibilidad de simultanear la tramitación de modificaciones del planeamiento de tipo estructural con la sustanciación del procedimiento de adaptación del plan general a la LOUA.

Estos dos ejemplos, y podrían citarse otros, representan obstáculos reales para la tramitación del planeamiento, que podrían ser removidos si estas normas y en general todas las que inciden en el campo del urbanismo son revisadas para evitar dilaciones inútiles e injustificadas.

Pero a su vez, la exigencia de sujeción a procedimiento de evaluación ambiental estratégica de todos los planes de desarrollo cuyo planeamiento general se sometió a evaluación de impacto ambiental genera una sobrecarga de trabajo para las dependencias administrativas encargadas de la

sustanciación. En el momento actual, la tramitación ordinaria de un procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada consume un periodo de tiempo de un año. Si se le añade la sobrecarga aludida el plazo se dispara.

De todo ello se concluye que la agilización del trámite de aprobación del planeamiento no solo requiere una reordenación de la legislación urbanística (simplificación de los instrumentos de planeamiento y de la propia norma) sino también de toda la regulación que incide en el campo material del urbanismo y singularmente del contenido y plazos de los distintos informes sectoriales. Si no se abordan en profundidad estos dos aspectos, cualquier reforma de la legislación urbanística, por positiva que sea, está condenada a no dar fruto alguno.

Segunda. Valoración general del Anteproyecto

Esta Ley sigue el camino iniciado también por otras Comunidades Autónomas en lo que se puede entender, en algunos aspectos, como una nueva etapa del urbanismo en España, que pone el énfasis en la ciudad existente frente a los nuevos crecimientos urbanísticos, que se limitan notablemente, y que trata de simplificar la elaboración y tramitación de los instrumentos de planeamiento.

No obstante el Anteproyecto mantiene la antigua estructura jurídica y organizativa, retorciendo más, si cabe, las denominadas "soluciones y propuestas procedimentales históricas" que la legislación del suelo española mantiene desde 1956 y 1975, y manteniendo la lógica interna de falta de simplificación, las "luchas" competenciales técnicas y administrativas, o entre comunidad autónoma y municipios, la desconfianza, los procedimientos largos y complejos, la incapacidad de distinguir entre municipios grandes, medianos y pequeños...etc., que han formado parte de una legislación urbanística que tiene mucha dificultad de adaptarse a los actuales tiempos, más democráticos y modernos.

En esta nueva legislación urbanística el suelo urbanizable pierde importancia, mandando el mensaje de que ya no estamos en tiempos de crecimiento, sin saber que esta idea no es aplicable a todos los usos y a todos los territorios por igual. Por el contrario, gana peso el suelo urbano y el no urbanizable pasa a denominarse, por fin, como suelo rústico, perdiendo éste su concepto negativo anterior, aunque sólo en términos de denominación ya que su regulación sigue siendo residual y negativa.

En su exposición de motivos, la cual es incompresiblemente escueta y no enumera las medidas adoptadas para conseguir los objetivos perseguidos, se afirma que la nueva norma posibilitará un urbanismo más sostenible ambiental, social y económicamente y que en el nuevo texto legislativo se cumplen los

principios de buena regulación normativa y de simplificación de los instrumentos y de los procedimientos.

A efectos de conseguir dichos objetivos se priorizan las actuaciones encaminadas a la colmatación y reutilización de la ciudad existente frente a las nuevas actuaciones en suelo urbanizable y se propone reducir el contenido de los actuales Planes Generales de Ordenación Urbanística, dividiéndolos en dos instrumentos, uno que establece la ordenación estructural de todo el municipio (Plan General de Ordenación Estructural) y cuya aprobación corresponde a la Administración Autonómica y otro que establece la ordenación pormenorizada de todo el suelo urbano y cuya aprobación corresponde al municipio (Plan Municipal de Ordenación Urbana).

No obstante, y aunque dichos objetivos resultan loables, se observa en una primera lectura del Anteproyecto que la regulación propuesta vuelve a ser demasiado farragosa, rígida y compleja de tal manera que, al contrario de lo pretendido, complicará aún más la ordenación urbanística de los municipios y, consecuentemente, seguirá suponiendo un obstáculo para que el urbanismo, como función pública, contribuya al desarrollo económico y social.

Así, por ejemplo, con la nueva Ley habrá que tramitar dos instrumentos de planeamiento general para establecer la ordenación urbanística de un municipio, el Plan General de Ordenación Estructural y el Plan Municipal de Ordenación Urbana, con sus correspondientes evaluaciones ambientales estratégicas, valoraciones de impacto en la salud y demás informes previstos en la legislación sectorial como preceptivos. Ello supone un doble procedimiento que ahora no existe, aunque ambos se puedan tramitar simultáneamente, tal como prevé la propia Ley.

Por ello, y teniendo en cuenta que el problema principal de la complejidad y retraso en la aprobación de los instrumentos urbanísticos no se encuentra tanto en el contenido de los mismos, sino en los inaceptables plazos en los que, en la práctica, se emiten los informes preceptivos, incumpliendo sistemáticamente los propios plazos establecidos legalmente, resultaría mucho más efectivo para su agilización mantener un solo instrumento de planeamiento general municipal, como el actual Plan General de Ordenación Urbanística, y establecer el silencio administrativo positivo para los informes que no se emitan en el plazo establecido. Ello sin perjuicio de revisar el propio concepto de Plan General para adaptarlo a las nuevas necesidades de una economía y de una sociedad que demanda más análisis parciales, ágiles, y menos análisis generalistas, complejos.

En relación con esta cuestión es importante señalar que, además, se podría incluir en la propia Ley un procedimiento de aprobación para los instrumentos urbanísticos que armonizara todas las exigencias de la legislación sectorial, simplificando con ello los actuales procedimientos previstos en esta legislación en relación con la aprobación de dichos instrumentos.

En cualquier caso la reducción de los actuales e inaceptables plazos de aprobación de los instrumentos urbanísticos no sólo depende de la bondad de la legislación aplicable sino que también contribuiría a ello una modificación de las actuales estructuras de la Administración Autonómica y Municipal que intervienen en los procesos de tramitación como por ejemplo las Comisiones Provinciales de Coordinación Urbanística que, en vez de agilizar, han añadido mayor complejidad y retraso en los procedimientos. Asimismo, dicha Administración debe preocuparse por una continua y específica formación urbanística, desde el enfoque multidisciplinar que requiere el urbanismo, de las personas responsables de valorar los instrumentos de planeamiento, así como de inculcar en las mismas una actitud colaboradora y proactiva.

Por otra parte, la Ley vuelve a olvidarse de los pequeños municipios, tan numerosos en Andalucía, donde la problemática urbanística es muy distinta, exigiendo para su ordenación urbanística los mismos instrumentos, con idéntico alcance y procedimiento de aprobación que en el caso de las grandes ciudades, lo que ya ha provocado, con la actual LOUA, casos como, entre otros, el del pequeño municipio de Sopontújar (Granada), de apenas 300 habitantes, en el que se ha tardado en aprobar su PGOU más de diez años a pesar de que sólo prevé un crecimiento urbanístico total de 47 viviendas en ocho años.

En los municipios menores, aquellos que el POTA denomina como Asentamientos Rurales, es imposible pensar, no ya en dos planes generales sino ni siquiera un solo instrumento de planeamiento general con la carga de determinaciones que la LOUA contempla y que la LUSA incrementa.

Por ello la Asociación estima que es insuficiente la referencia a estos municipios contenido en el art. 64.3 del Anteproyecto, según el cual el Reglamento determinará el contenido documental del Plan General de Ordenación Estructural de acuerdo con la caracterización del municipio en el sistema de ciudades de Andalucía, y que no debe dejarse esta regulación para un posterior desarrollo reglamentario por dos razones:

En primer lugar porque una regulación de este tipo, al menos en su contenido básico, es materia de Ley y no de reglamento.

En segundo lugar porque es necesario entrar desde ahora en el análisis de la problemática actual y pensar por tanto cual deba ser el contenido documental del instrumento de planeamiento, incluso si dicho instrumento debe ser el Plan General de Ordenación Estructural como propone el Anteproyecto

En todo caso, el contenido de la documentación adecuada del instrumento de planeamiento general de los municipios menores debiera expresarse, al menos como determinación básica, en el cuerpo de la ley no solo por respeto al principio de legalidad, sino por una razón democrática; la de garantizar el conocimiento y participación de los entes locales en la decisiones que afecten al núcleo de sus competencias. (art. 6.1 y 57 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía).

También resulta significativa la escasa flexibilidad que se detecta en la regulación de los asentamientos existentes en el suelo rústico, ya sean de carácter urbanístico o de carácter rural (núcleo rural tradicional y hábitat rural diseminado) lo cual supondrá que muchos permanezcan en su actual situación de limbo jurídico, con la consiguiente problemática ambiental y social que se deriva de ello.

Sobre el régimen de las edificaciones aisladas irregulares existentes en el suelo rústico no se avanza nada respecto a la regulación ya existente, cuya aplicación no ha dado los resultados en principio esperados.

Cabe señalar también que el actual reparto de competencias entre la Administración Autónoma y los municipios se ve alterado en la nueva Ley, que recorta competencias municipales a favor de la Administración Autónoma, amparándose para ello en un concepto establecido ya en la LOUA, la "ordenación estructural", que se considera de competencia autonómica y al que se le dota de un contenido determinado de forma discrecional por dicha Administración, sin tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo que acota el alcance de la competencia autonómica en materia de urbanismo a los elementos de alcance e interés territorial supramunicipal.

En este sentido también sería conveniente aprovechar esta reforma de la legislación urbanística para refundir en ella la Ley de Ordenación del Territorio y determinar un reparto de competencias acorde con la jurisprudencia. Ello permitiría, entre otras cosas, pensar en un sistema de equilibrio territorial que en la actualidad no existe y que produce efectos claramente discriminatorios; en la versión del plan de ordenación subregional de la costa del sol occidental anulado todos los crecimientos se contemplaban en la franja litoral en tanto que el suelo de los municipios interiores era calificado como el gran sistema general de áreas libres del ámbito. Pues esa condición de sistema, que efectivamente merecen estos terrenos de los municipios interiores por su valor natural, requiere algún tipo de compensación interterritorial puesto que esa calificación es la que justifica en el conjunto del plan los crecimientos propuestos.

Tercera. Valoración de la ordenación urbanística, niveles e instrumentos de ordenación urbanística

1. Propuestas relativas a los objetivos de agilización y flexibilidad en la tramitación del planeamiento

Con independencia de las reflexiones y alegaciones anteriormente expuestas, se considera necesario que la nueva ley atienda o responda con mayor contundencia a los siguientes aspectos:

Respeto a la ordenación aprobada del planeamiento. Estamos en la idea de que el planeamiento ha de estar sometido a revisión continua y

permanente mediante innovaciones puntuales o revisiones parciales o incluso sin necesidad de trámite alguno (las determinaciones del planeamiento deben dotarse de cierta flexibilidad normativa), evitando la necesidad de reiniciar traumáticamente un nuevo PGOU. Pero, no obstante, una vez aprobada la ordenación esta ha de ser respetada y prestigiada a todos los niveles: la ordenación urbanística aprobada siempre puede y debe modificarse y actualizarse, pero en ningún caso puede ser despreciada (y menos por el organismo que la aprobó). Este principio de respeto y acatamiento debería ser explícito en los principios de la LUSA.

Ha de racionalizarse la Evaluación Ambiental Estratégica y otros procedimientos urbanísticos y sectoriales ya que actualmente situaciones absurdas (no excepcionales) demoran los procesos. Los problemas a resolver por la ordenación urbanística no se limitan al desarrollo o no de nuevos crecimientos residenciales o a renovar, regenerar, o conservar la ciudad existente: hay una enorme casuística preexistente o surgida (no contemplada por el planeamiento) que ha de ser resuelta por procedimientos urbanísticos convencionales (normalmente rígidos y farragosos) y ello da lugar en muchos casos a situaciones absurdas a veces irresolubles.

Los informes sectoriales no deben entrar en decisiones urbanísticas. Han de integrarse los procedimientos urbanístico-ambiental-sectorial y dotarse de un control único (global) sectorial por el órgano designado al efecto.

Es necesario un cambio de actitud (en positivo) de las Administraciones sectoriales para lograr soluciones a las propuestas urbanísticas (evitar el no de antemano). Debe clarificarse cuales son los informes sectoriales vinculantes y no vinculantes, y regularse racional y convincentemente los plazos administrativos. Debe evitarse el silencio, no tiene sentido el silencio "negativo" aunque, obviamente, no todos los silencios pueden ser "positivos". Se trata en cualquier caso de lograr resoluciones eficaces a corto plazo.

La LUSA debe contener erigirse en una norma integral que incorpore y coordine, al menos a efectos procedimentales, todos los aspectos sectoriales que inciden en el urbanismo y en el suelo como un texto legal prácticamente único en ese sentido. Como mínimo que se conozca, desde la lectura de la LUSA, todo lo que haya de tenerse en cuenta para elaborar y tramitar un instrumento de ordenación urbanística.

2. La ordenación urbanística. Nuevos crecimientos y desarrollo urbanístico. El planeamiento general

Efectivamente la LUSA otorga preferencia absoluta de las actuaciones en la ciudad existente (rehabilitación, renovación y regeneración) antes que optar por crecimientos sobre nuevos suelos (en realidad los imposibilita prácticamente). En efecto, salvo excepciones que encuentran justificación en la singularidad de los usos y en la diversidad de los territorios) el único suelo

urbanizable a clasificar (y zonificar) por el PGOE es equivalente al actual suelo urbanizable no sectorizado.

Que se sepa en la Provincia de Málaga la puesta en carga de suelo urbanizable no sectorizado ha sido mínima o inexistente, aunque cierto es que en los últimos años por diferentes razones tampoco lo han logrado los suelos sectorizados. Pero tras la LUSA esa imposibilidad se torna estructural y reglada, es decir no habrá suelo sectorizado desde el plan general ni se permitirá actuar directamente sobre el único suelo urbanizable predeterminado (si es que este existe) ya que se crea un nuevo procedimiento reglado adicional con varias fases de tramitación (formulación + avance + documento preliminar) con sus correspondientes informes sectoriales, información pública, participación ciudadana, silencios administrativos negativos... que conocidas las prácticas habituales (que poco o nada se hace desde la ley por corregirlas) no parece que vayan a agilizar y dinamizar los procedimientos sino todo lo contrario, en contra de los objetivos de la propia LUSA.

Parece evidente, con la experiencia acumulada, que esa medida será muy participativa, madura, sostenible y ordenada, pero lo que no será es precisamente es ágil salvo que la administración cambie de mentalidad y de operatividad. Estamos de acuerdo con que debe terminarse la ciudad existente y reordenarse en su caso antes que seguir ocupando el territorio con nuevos crecimientos, pero no tan radicalmente dispuesto y reglamentado desde la propia ley si, además de pretender ese modelo urbanístico deseable también se busca viabilidad, rentabilidad, reactivación económica, etc.

No se puede ni se debe pretender un modelo urbano único e idéntico para todos los municipios, impuesto desde la ley y por la ordenación urbanística estructural auto-asumida competencialmente por la C.A. Habría que ver por otra parte qué opina la "participación ciudadana" de las actuaciones de dotación en el suelo urbano de todas las ciudades y pueblos (prácticamente es la única transformación urbanística permitida por la LUSA) y habría que ver como soportaría la iniciativa privada esa opinión seguramente mayoritariamente en contra. No se olvide que la actuación de dotación significa incremento de edificabilidad y densidad para que exista viabilidad económica, y no parece que vaya a ser la administración pública la que emprenda ese tipo de iniciativa. Y si esa es prácticamente la única opción de transformación urbanística presuntamente viable (rentable) difícil será que la LUSA consiga sus objetivos.

SÍ a la ciudad compacta, como idea de partida, pero con flexibilidad, variantes y alternativas, en función de la idiosincrasia de cada T.M. y atendiendo a sus demandas específicas concretas y su modelo asumido de ordenación urbana a corregir, en su caso, por el propio planeamiento, no desde la ley.

Con la LUSA, y también ahora (con la forma de aplicar la LOUA en la práctica), el planeamiento pierde contenido propositivo. Al final es un compendio gráfico refundido de afecciones sectoriales, y un reconocimiento de

la delimitación de los suelos urbano y rústico “de facto”, y el resto (residual) es el suelo urbanizable. Es decir, el suelo urbanizable también es reglado en cuanto a su delimitación, no es decisión del Plan.

Es necesario reducir el contenido del denominado PGOE (acercándolo documentalmente y/o unificándolo con el POT) reconociendo así una mayor profundidad de las competencias municipales y permitiendo a los ayuntamientos intervenir en el modelo de ordenación de la ciudad futura.

3. Los niveles de ordenación urbanística

Las determinaciones de la ordenación estructural se consideran excesivas no tanto por sí mismas sino por atribuirse todas ellas a la competencia de la C.A. privando a los ayuntamientos de atribuciones para la toma de decisiones sobre la ciudad futura y por requerirse que todas ellas formen parte del contenido del denominado PGOE.

En ese sentido se considera que las determinaciones e indicadores propios de la zonificación de los suelos urbano y urbanizable deberían pasar a la ordenación pormenorizada.

4. Los instrumentos de ordenación urbanística

Evidentemente la novedad fundamental es la subdivisión en dos del histórico PGOU sobre lo cual ya nos hemos manifestado. en principio estamos de acuerdo en la medida de reducir contenidos y determinaciones del PGOU, y que se simplifique el documento y su tramitación, por lo que será bien recibido el PGOE, pero el riesgo que se corre si no se adoptan otras medidas complementarias es el de la duplicación del PGOU: se pretende agilizar los trámites pero se cambia un único procedimiento actualmente existente por otros dos, y lo peor es que el PGOE sigue siendo denso de contenidos y dificultoso de tramitación en nuestra opinión.

En cualquier caso, se insiste en que el PGOE debe simplificarse en cuanto a contenidos y determinaciones (que a su vez reduzcan su carga documental y de tramitación) pareciéndose más al modelo documental del plan territorial que al del actual PGOU, y seguramente acercándose también al modelo documental de plan “anglosajón” probablemente pretendido por la LUSA.

Asimismo se plantea si realmente es necesaria la creación de nuevos instrumentos, como el PMOU o el EO (Estudio de Ordenación) y la tipificación de Planes Especiales que se propone ya que, siendo todos instrumentos para llevar a cabo una ordenación “parcial”, podrían simplificarse mucho, estableciendo el Plan Parcial como instrumento polivalente, añadiéndole a sus propias competencias las que le corresponden a los demás instrumentos citados, y modulando su contenido y tramitación en función de su alcance y objetivo. Incluso podría otorgarse al Plan Parcial la ordenación pormenorizada

de todo el suelo urbano, que se atribuye al PMOU, evitando así la duplicidad de instrumentos de planeamiento general municipal, así como la capacidad para "sectorizar" el nuevo suelo urbanizable que, en la práctica, será como el actual suelo urbanizable no sectorizado y para el que se establece un procedimiento novedoso de "sectorización" de cuya agilidad y simplificación existen muchas dudas.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que el nuevo Estudio de Ordenación es un instrumento indefinido y sin rango de planeamiento que no responde en su identificación a su objeto y contenido. Como siempre el reglamento dirá, pero se insiste en que la ley debe ser más explícita y no dejarlo casi todo al desarrollo reglamentario. Se va a pasar de una ley sin reglamentos durante toda su vigencia (la LOUA) a otra que va a nacer simultáneamente con sus reglamentos para que pueda ser aplicada (la LUSA).

Asimismo el Estudio de Detalle pierde su rango urbanístico, reduce sus atribuciones y posibilidades propositivas, e incluso algunas particularidades, y anteriormente conceptos jurídicamente indeterminados que se esperaba que fueran clarificados, ahora ni se citan: ¿ámbitos reducidos? seguramente sí ya que se circunscriben al SUC... ¿pueden abrir viales secundarios? seguramente no ya que al no ser instrumentos de planeamiento no podrían calificar suelos... ¿la previsión en la LUSA de que los planes parciales y especiales pueden delegar aspectos de la ordenación en estudios de detalle, permitirá acometer estos antes de que se ejecute la ordenación de dichos planeamientos? Seguramente no mientras que el suelo no alcance la condición de SUC... confiaremos en que el reglamento solucione y clarifique racionalmente todas estas cuestiones. Y si el estudio de detalle pierde contenido y rango urbanístico convirtiéndose en la práctica en un anteproyecto que se somete a tramitación urbanística, también se pierde agilidad en los procedimientos más finalistas y se merman las atribuciones municipales.

Cuarta. Clasificación y criterios de ordenación del suelo urbano y del suelo urbanizable

Parece obvio que, a simple vista, la LUSA está configurada para que se urbanice poco en el territorio, casi solo inmediatamente alrededor de los núcleos urbanos, y, sobre todo, se reedifique y rehabilite en el interior de estos (vd. Ley 8/2013 y TRLSRU 7/2015), generalizando la posibilidad de incremento del aprovechamiento en el suelo urbano consolidado y, siempre, potenciando la intervención de la actividad empresarial, con las mismas posibilidades de la propiedad del suelo. De manera que la clasificación y régimen urbanístico del suelo se articula en el mismo sentido, e idéntica finalidad, que otros capítulos, como la regulación de planeamiento y sus procedimientos de tramitación.

Así, es clarificadora, en el art. 63.2.a –obligaciones de los PGOE– la eliminación del art. 9.B de la LOUA: "*Mantener, en lo sustancial, las tipologías*

edificatorias, las edificabilidades y las densidades preexistentes en la ciudad consolidada, salvo en zonas que provengan de procesos inadecuados de desarrollo urbano.

Aparte hay numerosos cambios de terminología. No es un asunto de fondo, pero pueden crear un exceso de nominaciones, sin demasiada utilidad, y que pueden complicar la vida al ciudadano. Igual que la excesiva estructuración de las actuaciones de transformación, ATU, y situaciones de suelo, cuya finalidad a veces no se encuentra claramente justificada.

Los tres cambios más importantes que introduce la LUSA son:

1. La generalización de las actuaciones de dotación y reforma o renovación de la ordenación y urbanización en suelo urbano consolidado (en congruencia con la Ley 8/2013 y TRLSRU 7/2015, y la última corriente jurisprudencial del TS).

Su idoneidad debe ser analizada, puesto que su generalización puede no ser conveniente en todos los casos, y según qué circunstancias. Sobre todo, a la vista de la posibilidad de su iniciativa por agentes urbanizadores, rehabilitadores, o renovadores, en suelo urbanizado y edificado, con tipologías tradicionales y de baja intensidad, cuya preservación genérica ha desaparecido de la normativa, en coordinación con la Ley del Estado.

2. La des-sectorización general del suelo urbanizable, su carácter residual (criterio anti-crecimiento) y circunscrito, para el uso residencial, al entorno directo de los núcleos urbanos, que es una fusión de los principios de desarrollo sostenible y eficiencia energética con el de la ciudad compacta.

Ello igualmente requiere una reconsideración por cuanto, aunque es una norma de protección del suelo, como bien escaso, también puede ser contraproducente en municipios en los que la actividad inmobiliaria residencial aún constituye una de las básicas en lo económico. Siendo estas recetas, establecidas normativamente con carácter único, de dudosa corrección ante la cantidad de situaciones diversas que pueden presentarse en los municipios de Andalucía, y las necesidades idóneas de cada uno.

3. Tanto para el suelo urbano –consolidado, o pendiente–, como para el urbanizable, la posibilidad de iniciativa de actuación a través del PMOU, o del art. 76. Por lo que pueden ser instados por agente urbanizador, sin propiedad de suelo, y en igualdad de condiciones que ésta.

Conviene reflexionar si pueda ser necesaria mayor prudencia en la implantación de este tipo de normativa, a la vista de ejemplos vistos en otras CC.AA., ello sin perjuicio de que hay que decantarse por favorecer –claramente– la intervención de la actividad empresarial, pero con las debidas protecciones de las áreas urbanas, o barrios tradicionales, que deban ser preservados de la renovación inmobiliaria indiscriminada, no tanto desde la

perspectiva de la morfología y tipología urbana, sino más bien respecto a las consecuencias sociales de este tipo de actuaciones.

En cuanto a los criterios de ordenación previstos para el suelo urbano y urbanizable se apuesta por un desarrollo urbanístico sostenible fundamentando en la minimización de la transformación del suelo por su condición de recurso valioso y no renovable y para ello, se fomentarán las estructuras urbanas compactas y polifuncionales y se limitan los nuevos crecimientos estableciendo diversas condiciones a tales efectos: delimitación estricta del suelo necesario según la demanda, con parámetros que justifiquen su consumo y rentabilización, y en colindancia al suelo urbano de los núcleos de población, excepto uso industrial o turístico, que no incluyan uso residencial, minimización de alteraciones del terreno, pendientes, etc.

El art. 48 establece que estos criterios de ordenación tendrán carácter vinculante en cuanto a sus fines y se exige demostrar la "viabilidad social" (art. 48.3), que parece un concepto jurídico algo indeterminado, cuya interpretación puede ser controvertida.

En general, son criterios de buenas prácticas de diseño urbano pero, a la vista del considerable grado de definición de algunas de estas normas (en cuanto a los fines, pero que no son directrices, ni recomendaciones) de criterios de ordenación, no está claro si pueda presentarse una confrontación con el principio de autonomía municipal, con el que el Anteproyecto proclama del desarrollo urbano sostenible, y si la exigencia de estas determinaciones están totalmente justificadas, para que este último sea prevalente. O sea, que al elevar al carácter de normas estos criterios quedan sometidos al control de legalidad –que corresponde a la Comunidad Autónoma–, por lo que, siendo muchos de ellos de diversa interpretación, pueden colocar a los municipios en situación de cierta indefensión en la aplicación de una normativa de apreciación subjetiva en algunos de los casos.

Quinta. La regulación del suelo rústico y la identificación y tratamiento de los asentamientos existentes

1.- De la insostenibilidad económica del espacio rural en el Anteproyecto

Uno de los grandes objetivos que dice perseguir la nueva Ley es el de "incorporar de forma clara en todo el proceso de la planificación urbanística la perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica" (Exposición de Motivos). Tal reto hacia el logro de un futuro sostenible debería exigir una atención prioritaria al desarrollo rural estableciendo las bases de un crecimiento económico equitativo. No en vano, la necesidad del desarrollo rural se asocia, habitualmente, a la existencia de graves problemas que afectan a quienes viven en este medio.

Las zonas rurales son, históricamente, el hogar de una parte importante de la población cuyas condiciones de vida, más veces de las deseadas, son tan

duras que impulsan migraciones masivas hacia las ciudades o, hacia sus periferias generando en ocasiones graves problemas de chabolismo y marginación. La vida en las zonas rurales sigue actualmente enfrentándose a muy serios problemas de discriminación respecto a las ciudades en lo que se refiere a derechos como la educación, la sanidad, el trabajo dignamente remunerado, etc.

El desarrollo rural ha de contribuir a mejorar el bienestar de las miles de personas que viven en este medio, superando desequilibrios injustos e insostenibles, dando también respuesta a otras necesidades para asegurar, proteger y conservar la capacidad de los recursos naturales para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales. Desde esta perspectiva de sostenibilidad es necesario comprender que más allá de su función de producir alimentos y materias primas, la actividad rural realiza importantes funciones de carácter económico, social y medioambiental contribuyendo a la protección de la biodiversidad, del suelo y de los valores paisajísticos.

Para garantizar la sostenibilidad en el espacio rural es necesario hacer posible el protagonismo del mundo rural y valorar su papel en la conservación de la Naturaleza. También es necesario fomentar una economía multifuncional como medio para fijar su población dentro de un contexto identitario y coherente; adecuar los nuevos modelos de gobernanza y gestión patrimonial y económica para crear una cultura de consumo local; estudiar estrategias de gestión para una economía sostenible y trasladar los valores y la importancia del mundo rural a la sociedad urbana, desde la concepción de que "el futuro está en el campo".

No obstante lo anterior, una vez más estamos ante un proyecto de ley urbanística que se elabora desde un notable desconocimiento del campo y de sus gentes, o del medio rural, si se prefiere. Así, el actual proyecto de ley urbanística si bien ha utilizado, por fin, el concepto de "suelo rústico", en lugar del negativo concepto de "suelo no urbanizable" vuelve a considerar este suelo como un espacio residual y negativo al considerarse que sólo se integran en él los terrenos que es necesario preservar por sus distintos valores (ambientales, productivos, paisajísticos, etc.), por presentar riesgos o por resultar improcedente su transformación urbanística.

Nuevamente la Ley mantiene en general esa visión tan ajena a la realidad económica y vital del suelo rústico que hasta ahora se ha venido manteniendo. Como si el suelo rústico fuera un espacio "vacío", en el que no ocurriera nada, y en el que nada debería ocurrir (sostenibilidad en su sentido negativo de "no hacer nada") cuando en realidad constituye también un espacio económico igual que el suelo industrial o el suelo comercial, con una diversidad de opciones y posibilidades muy importante para las estrategias y la organización de los territorios. Sobre el suelo rústico recaen muchas de las opciones de estabilidad económica, si somos capaces de ordenar esta

diversidad y negar esta posibilidad, puede ser uno de los grandes errores de Andalucía.

Por ello, la nueva Ley debería definir en positivo el suelo rústico, como un espacio que supone un elemento esencial para la sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica de Andalucía, tanto por sus valores ambientales, paisajísticos, productivos o culturales como por la diversidad de opciones y posibilidades que ofrece para el desarrollo económico y porque en él se localiza una parte muy importante de la población andaluza, la cual se distribuye en edificaciones aisladas y en asentamientos tradicionales de origen histórico, que presentan unas características muy diferentes a las de los núcleos de población urbanos.

La nueva Ley debe establecer una regulación del suelo rústico adaptada a dicha realidad urbanística y que no obstaculice, sino que agilice, la implantación de actividades que contribuyan al desarrollo rural.

2.- Clasificación y categorización del suelo rústico

Establece la nueva Ley que "en cuanto a la clasificación del suelo, se mantiene la distinción en tres clases, si bien su denominación y las distintas categorías y situaciones en las que los suelos pueden encontrarse sufren ajustes con la intención decidida de aclarar el régimen de aplicación a cada una de estas clases, categorías y situaciones", (Exposición de Motivos).

Nada más lejos de tal objetivo es el tratamiento que la nueva Ley hace de la clasificación del suelo rústico y especialmente de la clasificación o categorización de los asentamientos existentes en el suelo rústico, identificados en el artículo 57 de forma inapropiada dentro de los denominados Criterios de Ordenación del Suelo Rústico, y diferenciando los siguientes tipos en función de sus características, situación y origen:

- Asentamiento rural, distinguiendo entre núcleo rural tradicional y hábitat rural diseminado.
- Asentamiento urbanístico, distinguiendo entre los asentamientos susceptibles de incorporación a la ordenación urbanística y los no susceptibles de incorporación.

Falta en el nuevo texto legislativo una clara e inequívoca clasificación y categorización urbanística de los asentamientos, evidenciada desde la propia estructura o sistemática del texto legal, al incluirlos en el Título II sobre Ordenación y Planeamiento Urbanístico, y excluir su tratamiento en el Título I sobre Clasificación y Régimen del Suelo, que es donde debería incluirse.

En este sentido cabe señalar que, si bien la nueva Ley prevé en su art. 11.c) la integración de los denominados "núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural" en el suelo urbano, de acuerdo con lo

establecido en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRDU), siempre que cuentes con unas condiciones similares a la de los núcleos urbanos, tal consideración es incoherente con la propia definición que se incluye en el art. 57 del "núcleo rural tradicional" como "el asentamiento sobre el suelo rústico del planeamiento vigente, constituido por un conjunto de edificaciones, principalmente de uso residencial, insertadas en una malla urbana de origen histórico, que cuenta con suficiente nivel de consolidación y de dotaciones y servicios como para ser clasificado como suelo urbano conforme al art. 11".

Así, a efectos de facilitar la integración en la ordenación urbanística de muchos núcleos rurales tradicionales y evitar su "limbo jurídico", deberían clasificarse directamente como suelo urbano sin exigir el cumplimiento de los requisitos generales de dicho suelo, limitándose a exigir que cuenten con suficiente nivel de consolidación y de dotaciones y servicios como para servir a su población, sin perjuicio de que dichos servicios y dotaciones tengan unas características acordes con la singularidad urbanística de dichos núcleos.

A tales efectos también debería incluirse una categoría específica de suelo urbano denominada "suelo urbano de núcleo rural tradicional" que permita una regulación propia, adaptada a sus singulares características ya que se trata de asentamientos que, generalmente, se encuentran en una situación que está entre la de suelo rural y la de suelo urbanizado, en la terminología del TRLRDU, y cuya "urbanización" no se ha llevado a cabo con instrumentos de planeamiento y con proyectos de urbanización, sino de forma más informal.

También sería necesario que la Administración Autonómica, al tratar los asentamientos urbanísticos, tuviera en cuenta que se trata esencialmente de un fenómeno suburbano muy significativo en la formación del proceso urbanístico de Andalucía que ha incorporado un espacio nuevo a la estructura urbana de las ciudades. Este espacio muestra las características propias de una "demanda" social que puede ser asumida, como generadora de un nuevo tipo de espacio suburbano: el de la vivienda ocasional vinculada al disfrute del tiempo libre. No obstante, al carecer de legitimación en el sistema urbanístico oficial, se ha desarrollado sin control territorial o urbanístico bajo las fórmulas de desarrollo propias de la ciudad informal y, como tal, es tratado por la Administración, como si fuese una patología social, aplicándole estrategias exclusivamente regularizadoras y disciplinarias, en lugar de "ordenadoras". Esta respuesta es incapaz de impedir, prevenir, o corregir el proceso, menos aún, de ordenarlo de modo fructífero para la sociedad. Así ni la LOUA ni la nueva LUSA contienen instrumentos ni elementos que permitan una regulación adecuada en el marco legal y del interés público porque la regulación del suelo rústico no está concebida para el desarrollo suburbano del uso residencial ocasional y las exigencias del suelo urbanizable y urbano pendiente de consolidar están orientadas a la integración de uso residencial permanente y, por tanto, son objetivamente excesivas para los

requerimientos reales del espacio suburbano de la residencia ocasional. Por todo ello cualquier nuevo intento de integración urbanística de estos asentamientos debería considerar la posibilidad de establecer una clase de suelo diferenciada para los mismos que permita instrumentar medidas y procedimientos específicos para resolver su particular problemática.

Igualmente los asentamientos de "hábitat rural diseminado" deberían considerarse como una clase de suelo diferenciada del suelo rústico ya que ello permitirá establecer una regulación específica con la necesaria flexibilidad que requiere su peculiar realidad urbanística, porque las limitaciones propias de esta clase de suelo pueden generar interpretaciones jurídicas que dificulten su correcta integración en la ordenación urbanística, tal como ocurre actualmente con la aplicación de la LOUA y del Decreto 2/2012. En este sentido pueden suponer limitaciones para su ordenación la exigencia de no formación de nuevos asentamientos en el suelo rústico, cuando en estos casos ello puede ser el resultado de un proceso de evolución natural como asentamientos rurales que ya son, así como la prohibición de parcelaciones urbanísticas y de obras de urbanización en esta clase de suelo, cuando puede ser necesario permitir la segregación de parcelas de pequeño tamaño o la implantación de algunas infraestructuras o servicios, con mayor alcance de la simple mejora de los existentes que contempla el Anteproyecto.

Por otra parte deben quedar expresamente integrados en la clasificación del suelo rústico (art. 13) los asentamientos urbanísticos que no sean susceptibles de incorporación a la ordenación urbanística, con la categorización que le corresponda en función de su localización, las edificaciones aisladas existentes que estén terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, así como las construidas posteriormente que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o puedan encontrarse en la situación legal de fuera de ordenación o de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

3.- Régimen del suelo y actuaciones permitidas en el suelo rústico

La Ley se estructura en cuatro títulos, además de un Título Preliminar y las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y final.

El Título I desarrolla la clasificación y régimen urbanístico del suelo.

El Título II de la Ley establece detalladamente la Ordenación y el Planeamiento Urbanístico.

El Título III se dedica a regular la ejecución urbanística.

En el Título IV se regula la disciplina urbanística.

En cuanto al régimen de las actuaciones en suelo rústico, el texto legal se remite a los artículos 34 a 38 del Capítulo II, Sección Segunda del Título I sobre Clasificación y Régimen del Suelo. Por su parte, la regulación de los Criterios de Ordenación del Suelo Rústico se incluyen en los artículos 54 a 59,

Capítulo I, Sección 3ª de Título I sobre Ordenación y Planeamiento Urbanístico.

No se entiende semejante sistematización. Para una mayor simplificación y mejor lectura de la Ley y siendo complementarios ambas cuestiones deberían quedar integrados bajo el mismo Título I. Ello sin perjuicio de refundir los contenidos del régimen para las actuaciones y los contenidos de los criterios de ordenación, porque su actual redacción genera duplicidades innecesarias y ambos contenidos se refieren al régimen del suelo.

Asimismo, debe establecerse un régimen flexible para los ámbitos de hábitat rural diseminado y para los asentamientos urbanísticos existentes que posibilite su integración urbanística, tal como ya se ha señalado.

Deberían incluirse dentro de los derechos del suelo rústico (art. 20) la realización de las actuaciones permitidas por la propia Ley en los asentamientos no susceptibles de incorporación a la ordenación urbanística así como el uso de las edificaciones existentes que sean anteriores a la 19/1975, de 2 de mayo, y las que se encuentren en situación legal de fuera de ordenación y asimilado al régimen de fuera de ordenación.

Tanto las actuaciones ordinarias como las excepcionales se regulan una vez más desde una visión restrictiva del medio rural estableciendo condiciones que limitan las edificaciones e instalaciones necesarias para llevar a cabo los usos propios del mismo y desincentivan la inversión en actividades que pueden contribuir al desarrollo rural o que necesariamente deben implantarse en el suelo rústico.

Así, resulta desproporcionado e injustificado establecer la obligación de demoler o dismantelar las actuaciones ordinarias de usos propios autorizadas una vez que cesen los usos y actividades a los que se vinculan (art. 35) ya que dichos usos pueden cesar por cuestiones coyunturales (económicas, climatológicas, etc.) y luego volver a reanudarse.

Asimismo no se considera adecuado seguir estableciendo una duración limitada de la autorización para las actuaciones excepcionales y una prestación compensatoria (art. 36) ya que resulta incoherente declarar una actuación de interés público o social porque contribuya al desarrollo rural o autorizarla porque necesariamente haya de emplazarse en el suelo rústico por sus características, requisitos funcionales o destino y exigir dichas condiciones. Además estos requisitos desmotivan la inversión en este tipo de actividades.

Al menos deberían exceptuarse de estas condiciones las actuaciones que necesariamente deben implantarse en esta clase de suelo y las actuaciones que se desarrollen reutilizando edificaciones tradicionales ya existentes, para potenciar y facilitar la optimización del patrimonio rural edificado frente a la implantación de nuevas edificaciones que, además, es uno de los objetivos de la Ley en el suelo rústico (art. 55.2)

En todo caso, de mantenerse la autorización por plazo limitado pero renovable, debería determinarse el procedimiento de renovación de la autorización, para una mayor seguridad jurídica.

Por otra parte, y a efectos de agilizar el procedimiento de su aprobación, debe establecerse el silencio administrativo positivo en caso de incumplimiento del plazo de resolución de procedimiento de autorización.

Por otra parte no resulta justificado no admitir expresamente las actuaciones excepcionales en los ámbitos de hábitat rural diseminado, además de las actuaciones ordinarias.

Es necesario aclarar si las edificaciones destinadas a uso habitacional (viviendas) no vinculadas a actuaciones excepcionales sino a usos propios estarían sujetas a las condiciones de éstas en cuanto a exigencia de garantía y prestación compensatoria y en cuanto al procedimiento de autorización. Ello sin perjuicio de que debería admitirse asimismo el uso habitacional vinculado al disfrute del medio rural, el cual debiera considerarse como otro uso propio del mismo, como forma de canalizar esta insatisfecha demanda social, porque seguir ignorándola supone la aparición de más procesos de construcción ilegales y los consiguientes impactos territoriales y ambientales que llevan aparejados.

Debería incluirse en el régimen del suelo rústico la regulación de las edificaciones anteriores a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que no posean licencia municipal, previsto en la Disposición Adicional Sexta, que copia literalmente la Disposición Adicional Decimotercera de la LOUA y que en la práctica regula lo que podemos considerar como edificaciones tradicionales aisladas existentes en el medio rural, las cuales conforman un patrimonio edificado de gran importancia y singularidad en el territorio andaluz que merece una regulación integrada en el articulado y mejor adaptada a dicha realidad que la que le otorga la Ley y el Decreto 2/2012.

Así, en la citada Disposición se establecen unas condiciones para asimilar el régimen de dichas edificaciones a las edificaciones con licencia que resultan excesivamente rígidas e innecesarias y que no contribuyen a la posible reutilización de dichas edificaciones, obstaculizando, por tanto, el objetivo perseguido en el propio Anteproyecto de optimizar el patrimonio edificado.

Por ello no debería exigirse que dichas edificaciones sigan manteniendo en la actualidad el uso que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley 19/1975 porque muchas de ellas no tienen actualmente uso pero ello no implica que lo hayan tenido y tampoco debería exigirse que no se encuentren en situación legal de ruina urbanística puesto que hay muchas edificaciones que, encontrándose en dicha situación legal, son susceptibles de reformarse y reutilizarse. De esta manera podría canalizarse parte de la gran demanda social existente respecto al uso residencial en el campo lo que, a su vez,

contribuiría al mantenimiento de este patrimonio rural, aunque para ello también sería conveniente que la Ley permitiese claramente el uso habitacional en estas edificaciones, independientemente de que actualmente lo mantengan o no.

No se define en la Ley qué son las zonas de suelo rústico que forman parte de la ordenación estructural lo cual debe aclararse así como su finalidad.

Asimismo, no tiene ningún sentido incluir como ordenación detallada las normas que regulan las condiciones de edificación en cada categoría de suelo rústico cuando dichas normas sólo pueden determinarse en el Plan de Ordenación Estructural de tal forma que, en la práctica, tiene la condición de determinaciones de la ordenación estructural.

La nueva Ley exige obligatoriamente un Plan Especial para la ordenación de los hábitats rurales diseminados y para la integración ambiental y paisajística de asentamientos no susceptibles de incorporación a la ordenación. No obstante, debería otorgarse la posibilidad de ordenar directamente dichos ámbitos desde el planeamiento general para agilizar su integración en la ordenación, sin perjuicio de la exigencia de un instrumento de ordenación parcial o especial, si aquel no contemplara dicha ordenación.

Por otra parte la nueva Ley le otorga a la Administración Autonómica la competencia de aprobación de las actuaciones de interés público o social que se lleven a cabo en suelos protegidos o que se implanten en terrenos de un municipio sin instrumento de planeamiento general o que, aun disponiendo de él, no cuente con una regulación propia para el suelo rústico. Respecto a ello se considera que deberían respetarse los criterios recogidos en la jurisprudencia en cuanto al reparto de dichas competencias sin perjuicio de que dicho recorte puede contravenir la propia Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, como puede ser el otorgamiento de la competencia a la Comunidad Autónoma para aprobar las actuaciones antes citadas ya que, según el art. 9 de esta Ley, la aprobación de los proyectos de actuación en suelo no urbanizable para actuaciones de interés público o social es de competencia municipal, sin excepciones.

Sexta.- Ejecución, Gestión y Disciplina Urbanística

1. Ejecución y gestión urbanística

En el Anteproyecto de la Ley no se introducen sustanciales modificaciones, manteniendo la misma regulación y filosofía. Bien es verdad que se introducen nuevas determinaciones que agilizan la gestión urbanística, especialmente en el suelo urbano.

Esta Ley mantiene la filosofía de nuestro ordenamiento de otorgar a la iniciativa privada la dirección real del urbanismo, otorgando a la administración un mero papel de vigilancia de la iniciativa privada.

La previsión del urbanismo concesional puede dar el juego necesario para tratar como prioritaria la intervención pública, pero sigue teniendo excesivo protagonismo la figura del propietario.

Además de los sistemas de actuación tradicionales hay otras figuras que pueden ayudar a resolver problemas en la gestión urbanística, como la cesión unilateral, la normalización de fincas, de forma que se pueda agilizar la gestión con mecanismos ágiles y respetuosos con los derechos individuales.

Es esencial que junto a la LUSA se apruebe el Reglamento de Gestión Urbanística de Andalucía pues reglamentariamente debe regularse el procedimiento de iniciativa del sistema, bases y estatutos Junta de Compensación, aprobación proyecto de reparcelación...

Art. 102.3. d) LUSA: Se procurará, siempre que sea posible, que las fincas adjudicadas estén situadas en el lugar más próximo posible al de las antiguas propiedades de los mismos titulares.

Añadir que esta regla será aplicable en el caso de que las antiguas propiedades estén situadas, en más del cincuenta por ciento de su superficie, en terrenos destinados por el plan a viales, zonas verdes u otros usos incompatibles con la propiedad privada.

Art. 102.4 LUSA: Se elimina la reparcelación económica para evitar la constitución de pro indivisos cuando lo acepten los propietarios que representen el 50% de la superficie de la unidad de ejecución (art. 103.1.b LOUA), lo que agilizaba considerablemente la ejecución del planeamiento, por lo que debería añadirse.

También debería establecerse la reparcelación forzosa para el caso de que los propietarios incumplan con sus obligaciones.

La eliminación de estas figuras puede bloquear el desarrollo de los ámbitos de forma considerable, justo el efecto contrario a la agilidad en la tramitación que se pretende. Conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica entendemos que estos institutos deben estar recogidos en la propia Ley y no relegarse a un reglamento, si esta fuera la intención.

Art. 107.2. LUSA: Es un disparate que la Junta de Compensación tenga personalidad jurídica desde la aprobación de sus Estatutos por la Administración actuante, debería ser desde la celebración de la asamblea de constitución de la misma, que sería importante añadir la innecesariedad de que se eleve a escritura pública para que tenga personalidad jurídica.

Art. 107.6. LUSA: Reglamentariamente debe regularse el procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación y también debería regularse en la modalidad de propietario único o suscrito por la totalidad de propietarios.

Art. 116.3 LUSA (expropiación provocada actual art. 140 LOUA): El hecho de que la valoración deba referirse al momento de la "incoación del procedimiento" por ministerio de la Ley, es interpretado como inconstitucional por la STS núm. 2550/2016 de 2 diciembre: "en este tipo de expropiaciones por ministerio de la ley, la fecha de inicio del expediente de justiprecio ha de situarse en la de presentación de la hoja de aprecio, por lo que el art. 140.2 de la citada Ley autonómica al hacer coincidir la fecha de valoración con la fecha de incoación del procedimiento expropiatorio -seis meses desde la advertencia del administrador- vulnera los arts. 26 y 36 LEF, la jurisprudencia sobre la fecha a la que ha de referirse la valoración, contraviniendo de plano el art. 149.1.18ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de valoración de los bienes expropiados." Es decir, la valoración ha de referirse al momento en que se presenta la hoja de aprecio.

El apartado 4 genera inseguridad jurídica, pues parece que es posible que el administrado pueda, también, solicitar la expropiación de dotaciones incluidas o adscritas a ámbitos o unidades de ejecución. Por técnica legislativa debería situarse en los artículos relativos a la expropiación forzosa por razón del urbanismo.

Art. 117 LUSA (ocupación directa actual artículo 141 LOUA): Conforme a la STC núm. 183/2013 de 23 octubre no es necesario el acuerdo con el propietario afectado, como establecía la redacción inicial del art. 141.1 LOUA.

Art. 129. 4 LUSA: Debería incluirse la sustitución de la licencia de ocupación (que se exige cuando el uso es residencial) y la licencia de utilización en los demás supuestos, por una declaración responsable (que se regulará reglamentariamente).

2.- Disciplina Urbanística

Art. 156. 2 LUSA: Se dejará constancia en los Registros públicos de las medidas cautelares adoptadas. La constancia en el Registro de la propiedad es entonces obligatoria, debería establecer la consecuencia de no hacerlo.

Por otro, lado, tampoco se establecen las consecuencia de no iniciar el expediente transcurridos 2 meses desde que se acordaron las medidas previas, ¿quedan estas revocadas de forma automática?

Art. 156. 3 LUSA: El plazo para la adopción de medidas de restablecimiento es de caducidad y no de prescripción.

La anulación del acto de aprobación, licencia u orden de ejecución debe conllevar además de que la Corporación restablezca el orden jurídico perturbado, ordenando la reposición de la realidad física alterada (en el caso de que en dicho momento la obra ejecutada no resulte legalizable, lo que debería añadirse), sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan.

Art. 156. 5.a) LUSA: Determina la no limitación temporal para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística respecto de los actos y usos de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo rústico, debería añadirse con la salvedad de lo dispuesto en la disposición adicional tercera o en todo caso integrar el contenido de dicha disposición en el propio precepto, tal y como quedó redactado tras la reforma a la LOUA operada por la Ley 6/2016.

Art. 157. 1 LUSA: No analiza el supuesto de que la obra sea legalizable pero no se inste la legalización en el plazo fijado al efecto.

Art. 157. 1 LUSA: Los importes de las multas coercitivas se destinarán a cubrir los costes para reponer la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción, incluyendo las medidas correctoras o compensatorias que procedan. En caso de reposición de la realidad física alterada por el propietario deberá reintegrarse el importe de las multas.

Art. 157. 7 LUSA: "El transcurso de los plazos para la restitución de la realidad física alterada por la comisión de una infracción urbanística posibilitará la declaración de asimilación a la situación de fuera de ordenación de las edificaciones por el procedimiento", añadir y su aptitud para ser usada.

Debería añadirse el plazo de caducidad del procedimiento al igual que el sancionador en el art. 162.2 LUSA.

Art. 158.2 LUSA: Debería establecerse la obligación de resolverse el expediente sancionador de forma coordinada con el restablecimiento y a resultas del mismo.

Art. 158.3 LUSA: "Cuando la persona obligada a restablecer la legalidad urbanística fuese declarada responsable en el procedimiento sancionador, y reconociera su responsabilidad, manifestando su conformidad con las Resoluciones de restablecimiento de la legalidad y sancionadora y procediendo voluntariamente a la legalización de la construcción o uso, o bien al restablecimiento de la realidad física alterada en la forma y plazos dispuestos por la Administración, tendrá derecho a que se dejen sin efectos las sanciones pecuniarias" y debería añadirse las accesorias.

En cualquier caso, este precepto no queda muy claro, pues si se restablece de forma voluntaria" esto es dentro de los plazos otorgados, por lo tanto, no habría lugar a la imposición de multas coercitivas.

La reducción del 90% o 100% de las multas coercitivas también debería aplicarse cuando las responsables en el procedimiento sancionador y de restablecimiento de la legalidad fuesen la misma persona.

Art. 159 LUSA: El artículo debería hablar de la prescripción de la acción y no del procedimiento, además la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística debe ser un plazo de caducidad y no de prescripción, puesto que el artículo 156.4 habla de "dentro de los 8 años siguientes a su completa terminación", el apartado 2 no es de aplicación al restablecimiento.

La caducidad de la acción de restablecimiento debe conllevar la del uso al que está destinado. Se ha olvidado del plazo de prescripción de la orden de demolición que es de 5 años por el general.

Art. 168.2 LUSA: La reducción del 75% debería también aplicarse si el hecho constitutivo de la infracción no pudiera ser legalizado en el momento de su ejecución, pero fuera legalizado a posteriori.

Art. 172.5 LUSA: Sigue sin sancionar la primera ocupación y utilización de los edificios. La sentencia de 21 de mayo de 2012, rec. 1118/2011 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con Sede en Málaga, Sala de lo contencioso administrativo, en el que la Sala declara la falta de tipicidad de la infracción de ocupar obras careciendo de la previa y preceptiva licencia municipal de primera ocupación, de acuerdo con lo establecido en el art. 169.1 e) de la LOUA, en cuanto no está contemplada en el art. 207 ni en el art. 222 de la LOUA. Ya que es reiterada doctrina de Tribunal Constitucional, el principio de legalidad en el ámbito de las sanciones administrativas, así lo disponía el art. 129 de la LRJPAC 30/92, actual art. 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector Público. Por lo expuesto

SOLICITO tenga por presentado este escrito de sugerencias al Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía, lo admita y valore las opiniones de la Asociación a la que represento que han sido expresadas para contribuir a la mejora de esta propuesta legislativa. En Málaga, a 29 de enero de 2018

Fdo. Vicente Seguí Pérez
(Presidente)