

DICTAMEN 2/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA
CELEBRADA EL DÍA 18 DE JULIO DE 2001**

ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO. (Descripción de la ley)**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
 - 1. Tramitación de la Ley**
 - 2. Objetivos de la Ley**
 - 3. La Técnica Jurídica**
 - 4. La aplicación de la Ley**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

I. ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 1 de junio de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social, escrito de la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, solicitando, conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2001, emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de dicha Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo. Dada la complejidad y la importancia socioeconómica de este proyecto normativo, se solicitó ampliación del plazo para la emisión del presente Dictamen, a fin de que las Organizaciones y demás integrantes de los distintos Grupos que componen el Consejo Económico y Social de Andalucía pudieran fijar sus posiciones respecto al contenido de la Ley y permitir así alcanzar el mayor grado de consenso.

II. CONTENIDO

Con este Anteproyecto de Ley se pretende dotar a Andalucía de una legislación específica propia en materia de urbanismo en la ordenación de su territorio.

La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía otorgan a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias en materia de legislación urbanística. En virtud de esta competencia se pretende la aprobación de este Anteproyecto de Ley, que junto a la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía formarán un cuerpo legislativo compacto en este

terreno. Este Anteproyecto consta de doscientos veintisiete artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. El articulado se encuentra distribuido en los siguientes títulos:

Título Preliminar, Disposiciones generales (artículos 1 a 6)

Título I, La ordenación urbanística (artículos 7 a 43)

Título II, El régimen urbanístico del suelo (artículos 44 a 68)

Título III, Instrumentos de intervención del mercado del suelo (artículos 69 a 84)

Título IV, La ejecución de los instrumentos de planeamiento (artículos 85 a 159)

Título V, La expropiación forzosa por razón de urbanismo (artículos 160 a 166)

Título VI, La disciplina urbanística (artículos 167 a 190)

Título VII, Las infracciones urbanísticas y sanciones (artículos 191 a 227)

El **Título preliminar** define el objeto del Anteproyecto de Ley, de la actividad urbanística, precisando los fines específicos de la misma. La cooperación y colaboración entre Administraciones, el fomento de la iniciativa privada y la participación ciudadana son principios rectores de este Anteproyecto de Ley.

El **Título I** desarrolla los instrumentos de ordenación urbanística mediante una serie de instrumentos de planeamiento: Planeamiento general, Planes de desarrollo y Los Catálogos. El Anteproyecto introduce una serie de instrumentos de ordenación Urbanística entre los que destacan el Plan de Ordenación Intermunicipal, el Plan de Sectorización, las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización.

El **Título II** regula el régimen urbanístico del suelo, partiendo de la clasificación establecida por la Ley 6/1998 de Suelo Urbano, Urbanizable y No Urbanizable. Este Anteproyecto de Ley define y precisa el contenido urbanístico legal de los derechos y deberes de los propietarios y su régimen, especificando los usos permitidos en cada clase y categoría de suelo.

El **Título III** que trata de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, mantiene los instrumentos tradicionales de tanteo y retracto, así como el derecho de superficie. Crea la figura del patrimonio

público del suelo de los Municipios y de la Junta de Andalucía que deben constituir y administrar.

El **Título IV**, dedicado a la ejecución de los instrumentos de planeamiento, mantiene el principio de que la actividad urbanística es una función pública, siendo responsabilidad de la Administración su dirección y control, sin perjuicio de la ejecución directa que corresponde, en principio, a los particulares. Se mantienen los tres sistemas de actuación (expropiación y cooperación-públicos-, y compensación-privado-), modificando su regulación a fin de agilizar su tramitación, reducir plazos e incorporar instrumentos para facilitar su gestión. Se crea la figura las Áreas de gestión integrada, para el caso de que las características, los objetivos urbanísticos, la complejidad de la gestión o la necesidad de coordinación entre diferentes administraciones, así lo aconsejen. En el caso de edificaciones, se establece el deber su conservación y rehabilitación y se regula la inspección periódica de edificios y construcciones para determinar su estado de conservación y adoptar medidas, determinando la situación legal de ruina, capacitando a los Ayuntamientos para intervenir en casos de propietarios incumplidores.

El **Título V** regula la expropiación forzosa por razón de urbanismo. Se han ampliado los supuestos expropiatorios en las denominadas Actuaciones Singulares en Suelo No Urbanizable y en terrenos que resulten especialmente beneficiados por servicios y dotaciones establecidas en sus inmediaciones. Se detallan en este Título los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad y de sus deberes urbanísticos.

El **Título VI** desarrolla la disciplina urbanística precisando los actos sujetos a licencia urbanística y se dota a los Ayuntamientos y a la Junta de Andalucía de unidades de inspección. La protección de la legalidad urbanística pasa, con carácter general, a ser competencia municipal, salvo en determinados supuestos. Para el restablecimiento de la legalidad urbanística se faculta a la Administración para la adopción de distintas medidas coercitivas en aras a su restablecimiento.

El **Título VII** fija las infracciones y sanciones. En esta materia la Comunidad Autónoma comparte competencias con los Municipios. Se ha ampliado el concepto de persona responsable a los promotores o constructores de obras, a los titulares, directores o explotadores de las mismas y a los técnicos titulados directores de las obras o instalaciones. También se ha determinado la responsabilidad de los titulares y miembros de órganos administrativos y de los funcionarios públicos que participen en actos

administrativos que constituyan o legitimen infracciones administrativas. Se han clasificado y precisado pormenorizadamente las infracciones y sus tipos, respecto a la regulación anterior.

Las Disposiciones Adicionales

- Primera: Establece novedades en cuanto a la regulación del subsuelo, ya que si el instrumento de ordenación no precisa el subsuelo que corresponde al aprovechamiento urbanístico, se presume público.
- Segunda: Quedarán fuera de ordenación las edificaciones y construcciones disconformes con el nuevo planeamiento, fijándose las reglas a aplicar a estas edificaciones.
- Tercera: Se habilita al Consejo de Gobierno para que actualice las cuantías de las multas previstas en el Anteproyecto de Ley.
- Cuarta: Regula las Comisiones Provinciales de Valoración (dependientes de la Consejería de Gobernación), que entenderán de las expropiaciones que afecten a la Administración Local y Autonómica.

Las Disposiciones Transitorias

- Primera: Ha fijado la aplicación íntegra, inmediata y directa de los Títulos II, III, VI y VII del Anteproyecto de Ley. Para ello ha establecido unas reglas para la clasificación del suelo y para el régimen de ejecución del planeamiento.
- Segunda: Ha previsto un régimen flexible y generoso para la adaptación del planeamiento actualmente vigente a la futura Ley que se apruebe.
- Tercera: Exceptúa de la disposición transitoria primera los planes e instrumentos en curso de ejecución mediante su acreditación ante el Ayuntamiento correspondiente de situación legal y real de ejecución.
- Cuarta: Establece la situación de los planes e instrumentos en curso de aprobación inicial en el momento en el que se apruebe la Ley.
- Quinta: El resto de planes e instrumentos urbanísticos sin aprobación inicial les será de aplicación plena la nueva Ley.
- Sexta: Prevé la posibilidad de adaptación a la Ley que se apruebe de los instrumentos de planeamiento cualquiera que sea el grado de ejecución en que se encuentren.
- Séptima: Excepciona de la aplicación de los artículos 153 y 154 a las obras y servicios de urbanización en tanto no se produzca la adaptación del Plan General Municipal a la Ley.
- Octava: Fija las reglas de aplicación de la Ley para los Municipios sin planeamiento general.

-Novena: La legislación aplicable con carácter supletorio, mientras no exista desarrollo reglamentario, esta compuesta por los Reales Decretos 2159/1978, de 23 de junio, 2187/1978, de 23 de junio y 3288/1978, de 25 de agosto.

La **Disposición Derogatoria Única** deroga expresamente la Ley 1/1997, de 18 de junio y las normas de carácter general que se opongan a lo establecido en la Ley que se apruebe.

La **Disposición Final Única** habilita al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley.

III. OBSERVACIONES GENERALES

1. TRAMITACIÓN DE LA LEY

El Anteproyecto de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía que por la presente se dictamina, tiene su causa obligatoria en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que derogó el marco legislativo estatal implantado en 1992. Esta sentencia, como se sabe, invocó más cuestiones competenciales que motivos de fondo, fundamentalmente por la interpretación que mantiene el Tribunal Constitucional sobre el principio de supletoriedad, recogido en el artículo 149.1.3 Constitución Española.

Pero la derogación de gran parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), dejaba a las Comunidades Autónomas que habían venido aplicando directamente la normativa estatal, en la tesitura de elaborar su propia normativa urbanística. Y este es el caso de Andalucía.

En este orden de cosas, es preciso advertir que si la elaboración y aprobación de cualquier texto legal conlleva un considerable esfuerzo técnico y de consenso social y político, la aprobación de una ley urbanística en una Comunidad como la Andaluza plantea mayores inconvenientes y dificultades, tanto por su contenido como por el contexto en el que surge esta necesidad y por la magnitud de los problemas que trata de resolver.

Ante la imposibilidad de promulgar de forma rápida la normativa definitiva, el Parlamento Andaluz aprueba con carácter transitorio la Ley 1/1997, de 18 de junio, en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana por la que se asume como legislación propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía la legislación estatal, declarada nula por razones competenciales por el Tribunal Constitucional, como ya hicieran otras Comunidades Autónomas, por ejemplo, Extremadura o Cantabria.

En este marco, no hemos de olvidar que el Estado, haciendo uso de las competencias atribuidas por el artículo 149.1.4º, 8º, 13º, 18º, 23º de la Constitución, aprueba la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, que debe servir de base a la legislación que en materia urbanística apruebe definitivamente el Parlamento Andaluz. A ello deben unirse los artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, no declarados nulos por el Tribunal Constitucional al considerar que se dictaron en ejercicio de competencias propias del Estado.

La Consejería de Obras Públicas y Transporte, consciente de la transitoriedad con la que se aprueba la Ley 1/1997, de 18 de junio, y de la necesidad de dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de un verdadero texto normativo que se adapte a las auténticas exigencias de nuestro marco territorial, económico, cultural y social, elabora una Propuesta para la redacción de la Ley de Urbanismo y del Suelo de Andalucía, con fecha de 29 de mayo de 1997.

No obstante, antes de exponer el proceso de tramitación de esta iniciativa legislativa, consideramos oportuno hacer una breve reflexión sobre el marco y el contexto social y económico en el que esta se ha desarrollado.

Lo hacemos así porque el momento histórico en el que se ha elaborado la normativa urbanística andaluza, va a influir en el resultado de manera más que notoria. En este sentido, debe tenerse muy presente que Andalucía ha experimentado en el último quinquenio una revolución urbanística absolutamente desmedida, fruto de su intensa transformación social. Los estudios señalan que la franja costera de nuestra Comunidad Autónoma es el lugar de mayor actividad urbanística en comparación con países de nuestro

entorno. Esta situación ha propiciado un acelerado encarecimiento del suelo y de la vivienda, así como un incontrolable aumento de las infracciones normativas. En este contexto económico y social, se hace absolutamente imprescindible una regulación que sepa dar respuesta contundente a las insuficiencias de un sistema, incapaz de adaptarse a la situación actual y a las previsiones de futuro.

Como primera premisa, hemos de señalar que esta dinámica de acelerado crecimiento urbanístico, no constituye el mejor entorno para la aprobación de una de las normas de mayor trascendencia e importancia económica de cuantas se han presentado para su aprobación al Parlamento Andaluz. No cabe ninguna duda de que este gran volumen de actividad urbanística es el origen del clima de extrema conflictividad existente entre algunos Ayuntamientos y la propia Comunidad Autónoma, lo que ha venido a entorpecer la elaboración y tramitación de este texto normativo.

En tal sentido, aunque este intensivo crecimiento urbanístico dificulte las labores legislativas, se hace imprescindible la aprobación de una norma eficaz, flexible y dúctil que permita ordenar la materia en municipios donde la especulación reinante pone en peligro las más elementales condiciones de calidad de vida de los ciudadanos.

Pues bien, como ya hemos señalado, el 29 de mayo de 1997, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo presenta la Propuesta para el inicio de la elaboración de la Ley. En este primer documento, ya se pone de manifiesto que los presupuestos de los que parte la iniciativa legislativa son los de dotar a la Comunidad Autónoma de un marco normativo completo y coherente en materia de urbanismo y suelo, que parta del principio de la función pública del urbanismo y que agote las competencias atribuidas por la Constitución Española a la Comunidad Autónoma. Se explicita que la ley se enmarca en la perspectiva de cooperación y coordinación entre las Administraciones territoriales, estableciendo un marco competencial adecuado para el ejercicio mutuo de las competencias. Como corolario de todos estos principios, se establece que la Ley que se apruebe ha de ser capaz de dar respuesta a la especificidad del

urbanismo andaluz, “en términos territoriales, sociales, económicos, e históricos”.

A fin de preparar la redacción del primer Anteproyecto, se firma un convenio marco ente la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y la Universidad Carlos III de Madrid para el desarrollo de trabajos relacionados con la elaboración de la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como fruto de estas primeras actuaciones, se presentó en julio de 1998 un borrador de Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; un texto con 192 artículos, estructurados en un Título Preliminar, siete Títulos y las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Final. Concluida la redacción de este primer borrador, se solicita el informe a diversos técnicos y profesionales de reconocido prestigio del ámbito del urbanismo.

Tras la recepción de los informes, se procede a su valoración por parte del grupo de trabajo de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en coordinación con el ponente y, previo a la elaboración de un nuevo borrador, se solicita informe a las Delegaciones Provinciales y Centros Directivos, así como a técnicos de las Administraciones Locales y profesionales del Urbanismo.

Una vez recabados los informes antes señalados, se constituye un grupo de trabajo en el seno de la Viceconsejería de Obras Públicas y Transportes el 21 de junio de 1999. Este grupo elabora un nuevo borrador de texto de Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. El contenido de este nuevo borrador, que en esencia coincide con el anterior, si bien contiene un mayor número de artículos, se ha dado a conocer a un considerable número de Administraciones, instituciones y organismos, que han emitido más de veinte informes en los que recogen el parecer de amplísimos colectivos sociales, directamente vinculados con la actividad urbanística y buenos conocedores de la materia.

Con posterioridad a la recepción de estos informes así como de las Actas de las Jornadas sobre el Anteproyecto de ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, celebradas en Córdoba y en las que participan prestigiosos expertos en la materia, se elabora el nuevo Anteproyecto de mayo de 2001 que es el que se somete a Dictamen de este Consejo.

Este breve análisis del proceso seguido para la elaboración del texto que informamos, nos permite obtener una primera conclusión: que el contenido de este Anteproyecto no es fruto de la casualidad ni del trabajo de unos pocos; sino que nos encontramos ante un texto que pretende recoger el parecer de un gran número de instituciones públicas así como de representantes de los sectores sociales que mejor conocen la materia urbanística porque, de una u otra forma, se ven directamente concernidos por ella, si bien es de señalar que existen también colectivos que han manifestado su disconformidad con algunos aspectos de la ley.

La Consejería de Obras Públicas y Transportes se ha esforzado en presentar un texto normativo que, aunque con ciertas deficiencias, como señalaremos a lo largo de este Dictamen, ha intentado incorporar el parecer de los distintos agentes implicados en el proceso urbanístico.

No obstante, hubiera sido deseable y muy conveniente que con base en toda esta documentación, la Consejería hubiera redactado la **Memoria Técnica** del Anteproyecto de Ley, para dar a conocer el fundamento de sus disposiciones y la propia virtualidad del proceso de información pública.

Esta **Memoria Técnica** debía haber incluido las razones y los argumentos que justifican las distintas opciones legislativas que se contienen en el Texto, lo que le habría dado más elementos de racionalidad y proporcionado valiosísimos instrumentos para su comprensión.

Este documento habría sido particularmente útil para todos, también, lógicamente, para este Consejo Económico y Social. Para la propia Administración que tiene que aplicar la ley, para los particulares que tienen que cumplirla y, en definitiva, para los estudiosos, que tienen que comentarla y explicarla.

En consecuencia, también este Consejo Económico y Social habría visto facilitada su tarea de dictaminar un texto tan complicado, de tanto nivel técnico, y, a veces, tan farragoso, porque hubiera conocido las razones de la norma, la ratio legis de las disposiciones, y hubiera podido informarlas con mayor fundamento.

Junto a ello, este Consejo hubiera deseado conocer también cual ha sido la respuesta de la Consejería a las distintas instituciones y colectivos que han intervenido en el trámite de información pública, aunque fuera sólo para mayor información.

Por último, se quiere hacer constar que este Dictamen ha debido ser elaborado en un tiempo excesivamente corto, habida cuenta de la extensión, la complejidad, la relevancia y los numerosos problemas que se plantean en el Anteproyecto. Siendo conscientes que los plazos vienen determinados por nuestro propio Reglamento de Funcionamiento y valorando positivamente la ampliación extraordinaria que ha concedido la propia Consejería competente, no ha habido tiempo material para producir el Dictamen que los miembros de este Consejo hubieran deseado.

2. OBJETIVOS DE LA LEY

Gran parte de la Exposición de Motivos se dedica a plasmar los objetivos que se tratan de conseguir con la aprobación de la Ley, a los que hemos de hacer una especial referencia, dado que constituyen la columna vertebral sobre la que se soporta el texto normativo.

2.1. El primer y principal objetivo de esta norma es el de dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de una legislación en materia de urbanismo que responda a su verdadera realidad.

Es sabido que Andalucía posee unas características propias que reclaman desde hace algún tiempo una normativa urbanística, adecuada a las exigencias de sus singularidades territoriales, sociales, económicas y culturales; una normativa que establezca un marco normativo lo

suficientemente amplio como para dar respuesta directa y clara a cualquier situación que pueda producirse o de hecho esté ya planteada.

En este sentido, nos parece que el Anteproyecto que se somete a dictamen no se limita a la incorporación del acervo normativo estatal y autonómico existente hasta el momento, sino que realiza algunas aportaciones novedosas a la planificación, a la gestión y a la disciplina urbanística en Andalucía.

A lo largo de todo el texto encontramos **ejemplos** de este **esfuerzo** por dotar de **instrumentos adecuados a cada actuación** urbanística. La concurrencia de normas autonómicas con disposiciones estrictamente municipales y el constante uso de **acuerdos** entre los distintos **entes públicos** con competencias en la materia y con los particulares, constituyen un claro reflejo del carácter innovador de esta disposición normativa. Así por ejemplo, incorpora el convenio **urbanístico** como un instrumento “legal” para la gestión urbanística; las Normas Directoras de la Ordenación Urbanística; los Planes de Ordenación Intermunicipal; Planes de Sectorización etc.

Por último, entendemos que en la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto, en que se identifican todos y cada uno de los objetivos de la ley, se debería haber incluido un apartado propio dedicado a la importancia del suelo como factor productivo y de desarrollo económico, cuya regulación afecta a tanto sectores de nuestra economía.

2.2. El Anteproyecto opta por un modelo de gestión del urbanismo algo más avanzado y moderno.

Como es conocido, en términos generales, existen **dos modos** alternativos de entender la gestión del urbanismo:

- **uno**, aquel que da prioridad absoluta al **propietario** del suelo a quién se atribuyen todos los derechos e iniciativas de naturaleza

urbanística, sin separar, por tanto, el derecho de propiedad de los derechos de aprovechamiento urbanístico.

- **otro**, aquel que **distingue** claramente entre el derecho de propiedad del suelo y la **titularidad de los derechos urbanísticos**. Según este modelo, el verdadero **agente de la actividad urbanística** no sería el propietario sino el **promotor**, que es quién se hace con la titularidad de los de aprovechamientos urbanísticos, pagando un precio al propietario y es, por tanto, quien lleva toda la iniciativa en el proceso urbanístico.

Ante esa dicotomía, nos parece provechoso que la **ley** haya optado por un **modelo intermedio**, distinguiendo ambas titularidades y no refiriendo la segunda siempre al propietario. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo en los artículos 50 y 51 del Anteproyecto al concretar los derechos y deberes del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo; los distintos sistemas de actuación; el establecimiento de la figura del agente urbanizador, etc.

Siguiendo una corriente más avanzada y más realista, recogida en parte en la ley de la Edificación y asumida por la ley de alguna Comunidad Autónoma, el propietario del suelo ya no es el único que tiene relevancia ante la Ley porque es titular de los aprovechamientos urbanísticos; éstos los acaba cediendo, las más de la veces, a un promotor que es quien verdaderamente desarrolla esos aprovechamientos e interviene en los procesos con su iniciativa.

El Anteproyecto opta, como se ha dicho, por una solución intermedia y aunque es cierto que podía haber sido más contundente, entendemos que es un avance procedente y acertado, que rompe con la tradición clásica de nuestro derecho urbanístico.

No obstante ello, la Ley debería haber fijado también como un objetivo primordial el abaratamiento de los precios del suelo y de la vivienda.

Para conseguirlo, entendemos que los planeamientos urbanísticos deberían tener mayores facultades para clasificar los suelos urbanizables con la amplitud necesaria para que el suelo se incorpore a un mercado de oferta y demanda y evite que sea utilizado como un bien especulativo, debido a su escasez.

Así mismo, entendemos que el Anteproyecto de Ley precisa un modelo de gestión del urbanismo que debe permitir un abaratamiento del precio del suelo y la vivienda, mediante una actuación más eficaz por parte de las Administraciones Públicas en su control. En este sentido, sugerimos que la ley debería profundizar en la utilización del Concurso, como un mecanismo de los más efectivos para conseguir estos objetivos, sin necesidad de la previa expropiación, ni con carácter subsidiario al sistema de compensación.

2.3. El Anteproyecto pretende dar soluciones a los distintos sistemas de ciudades existentes en nuestro territorio.

El texto normativo se ha configurado con una cierta **flexibilidad**, con la intención de responder a todas las especificidades de los **770** municipios de pequeño y gran tamaño existentes en nuestra Comunidad Autónoma. Debido a la riqueza y diversidad de Andalucía, es posible encontrar desde pequeños municipios del interior, en zonas de montaña, hasta grandes urbes de crecimiento acelerado, en las zonas costeras. No obstante, encontramos también aspectos y elementos que producen rigidez, particularmente en las capacidades de los Ayuntamientos.

En este contexto de extrema diversidad, el Anteproyecto sigue como necesario **referente** a la **Ley de Ordenación del Territorio**, más concretamente, los **Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional**. En esta medida, se plantea como objetivo desarrollar los instrumentos de relación, coordinación e incardinación entre la ordenación territorial y la urbanística.

El principal instrumento de ordenación urbana con el que cuenta la ley para la consecución de sus objetivos y con el que pretende asumir y resolver las necesidades propias de cada municipio (costero, turístico, pequeño,

grande, interior...) sigue siendo el tradicional **Plan General de Ordenación Urbanística**. En este sentido, por tanto, la ley **es continuista**, pero concibe al Plan General de una manera mucho más “general”, más amplia, capaz de comprender situaciones muy dispares; como un instrumento menos puntual.

Al mismo tiempo, **introduce novedades** que debemos valorar positivamente y que sí suponen una innovación que mejora la situación actualmente existente. Valga como ejemplos la regulación de la figura del agente urbanizador, del edificador o del rehabilitador.

2.4. El Anteproyecto apuesta por el derecho a un medio ambiente adecuado y por la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico.

Resulta fácil observar a lo largo del articulado del texto que éste apuesta por un **mayor respeto al medio ambiente**, a la **conservación del patrimonio** histórico, cultural y paisajístico, así como al desarrollo de **equipamientos** sociales, como requisitos **imprescindibles** para el logro de una aceptable **calidad de vida**.

No hemos de olvidar que de la consecución y posterior conservación de un adecuado nivel de calidad de vida depende no sólo el bienestar de los andaluces, sino que va a condicionar el mantenimiento y la mejora de una de las actividades económicas más importantes para nuestra Comunidad Autónoma como es el turismo. El uso racional de los recursos naturales, la protección de nuestros entornos paisajísticos y la protección y adecuada utilización de litoral constituyen fines específicos de una norma de ésta índole, pues se trata de cuestiones esenciales para nuestro desarrollo económico sostenible.

En este sentido, el Anteproyecto regula mecanismos e instrumentos pensados con esta finalidad. Así, por ejemplo, mantiene la posibilidad de ubicar **construcciones e instalaciones en Suelo No Urbanizable** con la finalidad de reducir el daño al medio ambiente; regula la figura de los **catálogos** con el objetivo de proteger de forma específica **entornos de interés y valor histórico**; se reitera el deber de **conservación y restauración** de las

edificaciones, estableciéndose incluso la posibilidad de la **ejecución forzosa...** etc.

2.5. El Anteproyecto propugna un modelo de ciudad habitable, configurada sobre la base de la ciudad ya existente.

En el texto normativo se aprecia una clara y sólida tendencia a favorecer el desarrollo de **modelos urbanísticos adecuados a la realidad de nuestras ciudades**, partiendo del respeto a la ciudad **ya existente**. Ello requiere el **saneamiento y recuperación** de **numerosas zonas** incluidas en el auténtico **corazón de los cascos urbanos** y que se caracterizan por un cierto **abandono**, tanto de las **Administraciones** como de los **agentes** que intervienen directamente en la elaboración y ejecución del planeamiento urbanístico.

Se quiere **equilibrar** así una **tendencia** que ha **despoblado** nuestros centros históricos, que ha arruinado nuestro patrimonio y que ha hecho crecer de maneja desmedida nuestras ciudades.

No obstante, debe hacerse notar que este **Anteproyecto**, pese a **apostar** por la **restauración**, el reequipamiento y el aprovechamiento de la **ciudad histórica**, como forma de evitar el crecimiento y ensanche innecesario de nuestras ciudades, prevé **también** los **instrumentos** para dar una respuesta inmediata a las **necesidades de expansión de los núcleos urbanos**.

En definitiva, nos encontramos ante una norma que pretende conseguir la **optimización de los recursos en materia urbanística**, el equilibrio entre el aprovechamiento de la ciudad histórica y su necesario crecimiento.

En coherencia con la apuesta por la ciudad existente, el texto normativo se plantea lograr la recuperación del centro histórico de las ciudades con la adopción de medidas tendentes a la **regeneración de monumentos y edificios de valor histórico, artístico, y paisajístico**, para que recuperen su esplendor de antaño. La ciudad histórica da paso a nuevas

ocupaciones urbanísticas y a la extensión de los cascos urbanos, cuando ya no son suficientes para dar cabida a las nuevas necesidades de los ciudadanos.

Con esta finalidad, el Anteproyecto dedica una especial atención al deber de **conservación y rehabilitación de inmuebles**, estableciendo la **inspección periódica de las construcciones** y edificaciones, y para el caso de que los propietarios incumplan estos deberes. se reafirman formas de reparación forzosa a cargo de los mismos. Con el mismo cometido, se regula la figura de la **ruina urbanística, obligando al propietario** a ejecutar las obras de restauración pertinentes en el plazo de un año y, en caso contrario, se **prevé la ejecución por sustitución**. Es de esperar que este tipo de medidas se puedan aplicar realmente y se consiga detener el deterioro de nuestro patrimonio monumental.

2.6. El Anteproyecto responde al mandato constitucional de regular la utilización del suelo de acuerdo con los fines públicos.

La ley reafirma la **intervención pública en el mercado del suelo** mediante la que se pretende conseguir, como objetivos inmediatos y necesarios, **controlar y desacelerar la especulación** y **garantizar** que la comunidad participe en las **plusvalías que genere** la acción urbanística, ello de conformidad con el artículo 47 Constitución Española. En este sentido, el artículo 3.1.c) recoge la **subordinación de los usos del suelo** y de las construcciones, edificaciones e instalaciones **al interés general, sea cual fuere su titularidad**.

El anteproyecto se vale de varios instrumentos para la consecución de los objetivos antes apuntados, ya existentes en nuestro Derecho, pero hasta ahora de escasa eficacia, como son:

- El **Derecho de superficie**.
- Los **Derechos de Tanteo y de Retracto**.
- El **Patrimonio Público del Suelo**.

El **derecho de superficie** se configura con la finalidad de **posibilitar un determinado uso**, tanto en el suelo que integra el Patrimonio Público del Suelo como en cualquier otro, **sin necesidad de vincular la propiedad**.

Consideramos que esta va a seguir siendo una alternativa de **enorme utilidad**, dado que permite el uso del suelo para fines públicos, durante un espacio de tiempo, sin necesidad de adquirir su titularidad demanial.

Por otra parte, con el derecho de **Tanteo y Retracto** se quiere asegurar a la Administración la **adquisición preferente del suelo** situado en una determinada área, con el fin de garantizar el cumplimiento del instrumento de planeamiento, incrementar el Patrimonio Público del Suelo o intervenir en el mercado del suelo.

Confiemos que la nueva ley consiga el correcto funcionamiento de estos mecanismos y supere las posibles inseguridades en el tráfico inmobiliario que estas figuras puedan generar si no son correctamente utilizadas.

Debemos resaltar que el presente texto **potencia** enormemente el **Patrimonio Público de Suelo** como instrumento que posee una capacidad **operativa muy superior a los restantes**. Se reconoce su existencia, tanto a nivel municipal como autonómico, para la consecución de fines y objetivos supramunicipales. Pese a que su **destino** principal y prioritario es el de la **construcción de viviendas de protección pública**, el texto prevé expresamente que se pueda destinar a otros usos y fines de interés público. Sin embargo, como se señalará con mayor detalle en un momento posterior de este Dictamen, creemos que esta posibilidad debe justificarse suficientemente, dado que la especial naturaleza de este tipo de suelo sólo deberá permitir actuaciones de mejora de la ciudad y, especialmente, actuaciones de rehabilitación.

Con la finalidad de dotar de suelo a las **Administraciones**, para **desarrollar políticas urbanísticas públicas**, la ley fija en el máximo la **participación de la comunidad** en las **plusvalías** generadas por la acción urbanística, previsto con carácter general en la Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones. Así, el **10 por 100** del aprovechamiento del correspondiente ámbito será de **cesión obligatoria y gratuita** por los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable. Con la

misma finalidad establece que cualquier ingreso procedente de la gestión del Patrimonio Público del Suelo revertirá en el mismo.

No obstante, es necesario señalar que el Patrimonio Público del Suelo **existe en la actualidad**, si bien **no ha funcionado** adecuadamente. Por ello, en el texto de este Dictamen se propone que el Patrimonio Público de Suelo sea destinado de manera general y preferente a la construcción de viviendas de protección pública y sólo con carácter excepcional a otros usos de “interés público”, previa calificación de éste, sea por una norma sea por la propia Administración.

Sólo cuando resulte imprescindible para la ejecución del planeamiento y redunde en beneficio de la gestión del propio Patrimonio Público podrá destinarse, a cualesquiera otros de los usos admitidos. Pero en ambos supuestos será necesario un acto motivado de la Administración que podrá ser controlado por los Tribunales de Justicia.

2.7. El Anteproyecto delimita los derechos y deberes de los propietarios del suelo en consonancia con la función social de la propiedad.

Como es sabido, nuestro texto constitucional condiciona y **limita** el derecho de **propiedad** al cumplimiento de los **fines sociales** que exija la sociedad de cada momento. Esta exigencia se traduce en una búsqueda de la **compatibilidad** entre el **interés público** y general de la sociedad, y el **interés privado y particular** del propietario.

Con este cometido, el Anteproyecto sigue el modelo establecido en la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y **distingue varios tipos de suelo**, al objeto de **concretar**, para cada caso, los **derechos y deberes** que **corresponde al propietario** en orden al cumplimiento de los fines establecidos por la norma. De esta manera, la Ley precisa y define los derechos y deberes que corresponden al propietario de cada clase de suelo, así como los usos permitidos, lo que redundará en una mejora de la seguridad jurídica y de la clarificación de los derechos y deberes de los ciudadanos que intervienen en los procesos urbanísticos.

Entre las **limitaciones** más significativas se ha de destacar el deber de **notificar a la Administración actuante la decisión de vender los bienes situados en aquellas áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto** y el **deber de conservación de obras y construcciones** de los bienes inmuebles en general.

2.8. El Anteproyecto trata de establecer y definir un marco competencial claro.

El anteproyecto efectúa un claro esfuerzo de cara a la concreción de las **competencias** que en una materia tan conflictiva como la urbanística corresponde a **cada Administración**. Esta asignación competencial se delimita tanto en su vertiente positiva como negativa, dado que su asunción implica también asumir obligaciones de enorme importancia para un correcto desarrollo del planeamiento urbanístico, como pueden ser las de policía.

Siguiendo el **Pacto Local Andaluz**, se avanza en la línea de incrementar las **competencias de los municipios en materia urbanística**. Una clara muestra de este fenómeno se encuentra en la posibilidad de aprobar las **Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización** (artículos 23 a 25).

Ahora bien, el hecho de que se hayan **ampliado y reforzado** las **competencias municipales** no implica que otras Administraciones Públicas carezcan de competencias en este ámbito. A este respecto hemos de señalar que la **Comunidad Autónoma** posee **importantes competencias** en la medida en que es la que aprueba los Planes de Ordenación urbanística y ha de velar por los intereses y las necesidades supramunicipales.

Esta clasificación competencial es necesaria y provechosa ya que lo que se pretende es regular de manera estable el sistema urbanístico de Andalucía. La primacía dada a los Ayuntamientos en esta materia y la reserva de competencia que se otorga a la Administración Autónoma nos parece respetuosa con la distribución territorial del poder que tiene su fundamento en el texto constitucional y se corresponde bien con la realidad de las cosas. No obstante, convendría revisar algunos instrumentos legales como pueden ser las

Determinaciones y las Normas Directoras para dar una mayor capacidad de intervención a los Ayuntamientos.

El hecho de que existan numerosos supuestos de **conurrencia de competencias** entre las distintas **Administraciones públicas**, principalmente los municipios y la Comunidad Autónoma, lleva al texto normativo a la necesidad de establecer instrumentos válidos de resolución de conflictos, pues en caso contrario nos encontraríamos ante delicadas situaciones que inevitablemente habrán de resolver los tribunales de justicia.

Con la finalidad de evitar este tipo de situaciones, el Anteproyecto incorpora instrumentos para fomentar la **concertación**, la **cooperación** y la **colaboración interadministrativa**. Así se regula en el texto, retomando nuestra tradición administrativa, la posibilidad de crear consorcios urbanísticos, empresas mixtas, Áreas de gestión integradas, la colaboración ínter administrativa para prestar asistencia a las Entidades Locales o los propios convenios de cooperación o colaboración previstos en el artículo 4 del texto.

2.9. El Anteproyecto efectúa una clara apuesta por la publicidad y la participación pública de los colectivos de ciudadanos en los procesos de planeamiento urbanístico.

El Anteproyecto otorga a la **publicidad** y a la **participación pública** la consideración de principios fundamentales de la normativa urbanística, lo que es altamente positivo. En consecuencia, se garantiza el carácter público de la actividad y la posibilidad de que los **ciudadanos participen en los actos administrativos** en los que se han de tomar las principales decisiones de planificación y ejecución. Estas son medidas para garantizar la transparencia de los procesos y permitir la concurrencia de los afectados o interesados en los mismos.

En relación a la participación, el texto refuerza el trámite de información pública, regulado con carácter general en el artículo 86 de la Ley 30/1992, estableciendo los supuestos en los que procede dicho trámite, como

sucede en materia de planeamiento, y regulando además otros en los que se ha de dar audiencia a los interesados.

Tras un breve repaso del texto legislativo, encontramos numerosos supuestos en los que se **concretan medidas de publicidad**, como la inscripción en el Registro de la propiedad de determinadas limitaciones del derecho de propiedad con el fin de evitar posibles lesiones a los ciudadanos, llegando incluso a regular las características de los carteles anunciadores de las obras, lo que es algo impropio de un texto de este rango normativo.

Respecto a la **participación de los ciudadanos y a la iniciativa privada**, se ha de destacar el hecho de que el texto reconoce la intervención de los particulares tanto en la **formulación de los instrumentos de planeamiento** como en la ejecución, participando en los convenios urbanísticos y en su ejecución como agentes urbanizadores.

En este sentido proponemos que los requerimientos administrativos que determinen los supuestos de ejecución por sustitución, se hagan constar en los correspondientes Registros Públicos, para permitir la operatividad de las figuras del urbanizador, del promotor y del rehabilitador, en términos de igualdad y transparencia.

Con estos instrumentos se armonizan los intereses públicos y privados que entran en juego en el proceso de planificación y de construcción de una ciudad. Ahora bien, en relación a la participación ciudadana en la función pública urbanística consideramos oportuno realizar algunas **observaciones**.

En **primer lugar**, hemos de resaltar la **necesidad de encontrar un equilibrio** entre el interés **público y el particular** en el planeamiento urbanístico y su correspondiente ejecución. Podemos decir que, en principio, ambos intereses **coinciden** en la necesidad de arbitrar **procedimientos y comportamientos** administrativos que sean al tiempo **respetuosos con la ley** y **ágiles** en la **tramitación**.

Se trata de conseguir de la manera más rápida posible la realización de los intereses públicos y privados, presentes en una determinada situación urbanística.

En este entendimiento, es necesario encontrar un correcto equilibrio que haga posible **compatibilizar el interés en la pronta resolución de un expediente** urbanístico y la necesaria **participación de los ciudadanos** en el mismo. No es posible optar por unos **procedimientos** tan **garantistas** de los derechos individuales, tanto en la **información pública** como en la **audiencia** de los interesados, que **ralentice en exceso** el actuar administrativo.

A pesar de algunas deficiencias que se hacen constar en este Dictamen, el Anteproyecto opta acertadamente por unos **mecanismos ecuanímenes** que garantizan la publicidad de los procesos y hacen posible la participación ciudadana. Igualmente arbitra mecanismos de audiencia a los posibles interesados, teniendo en cuenta también las razones de interés general que implica toda actuación urbanística.

En este punto, hay que partir de la **necesaria y obligada diligencia** que **debe ser exigible** al titular de **un derecho o de una expectativa** legítima de naturaleza urbanística; este debe comportarse en todo momento con la diligencia debida, sin que sea posible generalizar la exigencia de una notificación fehaciente e individualizada por parte de la Administración actuante. De otra manera, se complicaría excesivamente el procedimiento y se vería sometido a numerosas incertidumbres, impropias de la agilidad y celeridad que debe predicarse de estos procesos, por su indudable interés público.

Salvo casos concretos, el Anteproyecto es acertado en esta materia.

No obstante, en orden a una mayor participación de los agentes sociales debemos recordar que la promulgación de la Ley 1/1994 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía provocó la modificación de la denominación, estructura y funciones de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Andalucía y la Comisión de Urbanismo de

Andalucía que pasó a denominarse Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En su virtud, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo en cuanto a su estructura, composición y funciones, se configura como instrumento regional de consulta y participación efectiva de distintas entidades y colectivos en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, al amparo en esta última materia de lo previsto en la Ley del Suelo que será derogada por la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Así las cosas, se propone a la Consejería que lleve a cabo la modificación del Decreto 77/1994, de 5 de abril, en orden a posibilitar que en las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo se contemple en su composición a los agentes sociales y económicos con presencia en la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (art. 15.1.12), ampliando igualmente sus competencias de consulta en lo referente al ámbito provincial.

2.10. El Anteproyecto incorpora la figura del Convenio Urbanístico como instrumento de gestión.

Este Anteproyecto regula en los **artículos 30, 92 y 95** una figura perfectamente **consolidada en la práctica**, debido a su constante uso. Tanto la Junta de Andalucía como los Municipios, así como las entidades públicas adscritas a las mismas, pueden suscribir dos tipos de acuerdos: convenios urbanísticos de planeamiento y de gestión. Todas las modalidades de convenio admiten la posibilidad de su firma entre las distintas Administraciones públicas con competencias en materia de urbanismo, entre sí o con otras Administraciones y sus organismos, así como con entes privados. Su objetivo varía, dado que en el supuesto de convenios de gestión su finalidad es la de fijar los términos en que deba preverse el planeamiento o sus innovaciones, y en el segundo, determinar las condiciones en las que se gestiona y ejecuta el planeamiento urbanístico en vigor.

Se trata de una clara manifestación de la **apuesta del Anteproyecto por flexibilizar las condiciones y la forma de llevar a cabo las actuaciones**

urbanísticas. A nuestro entender, merece una consideración positiva. Se instrumentaliza una fórmula que, cumpliendo con todos los requisitos de legalidad, permite resolver con la máxima celeridad actuaciones, tanto de planeamiento como de ejecución, que presentan especiales dificultades por implicar a varias Administraciones públicas.

2.11. El Anteproyecto apuesta por la simplificación y agilización de los procesos de gestión urbanística.

La excesiva tardanza en la tramitación de los distintos instrumentos urbanísticos constituye una de las críticas más frecuentes que se le ha formulado a la totalidad de las disposiciones normativas en esta materia. La cuestión no tendría demasiada importancia si los intereses en juego no fuesen de tanta transcendencia; baste con imaginar los efectos de la paralización o ralentización de los procesos de recalificación de un terreno en el que se proyecta construir numerosas viviendas.

Debe tenerse presente que los complicados trámites y exigencias en materia de urbanismo, vienen influyendo de forma más que negativa tanto sobre los empresarios del sector que comprueban como se encarecen sus costes, como sobre los ciudadanos a los que en definitiva se les repercuten estos y son los destinatarios del producto final.

En este sentido, el Anteproyecto realiza un considerable esfuerzo con el objetivo de dar celeridad y agilidad. Por ello se han previsto un conjunto de medidas genéricas; entre otras, se han acortado determinados plazos en la tramitación de documentos, en la concurrencia de los informes sectoriales en la misma fase de tramitación, se han flexibilizado y simplificado los instrumentos de planeamiento, etc.

Merece una especial relevancia la creación de las **Comisiones Provinciales de Valoración**, órganos específicos que van a introducir mayor celeridad en la valoración de los bienes objeto de expropiación por razones urbanísticas. Puntualmente, el legislador fomenta aún más la celeridad en materia de expropiación forzosa, premiando la aceptación del precio ofrecido por el órgano expropiante con un incremento del precio acordado en un 10%.

Igualmente, resulta significativo el que la Ley se decante con carácter general por el silencio positivo, si bien en materia de aprobación de los Proyectos de Actuación se establece el silencio negativo, aspecto normativo cuya modificación se propone en este Dictamen.

Tradicionalmente se ha identificado la celeridad y la simplificación de la actuación de la Administración pública con la pérdida de garantías por parte de los ciudadanos, motivo por el que determinados colectivos han criticado algunas de las medidas antes mencionadas. A este respecto hemos de manifestar que, a nuestro entender, su adopción no suponen reducción alguna de las garantías de los ciudadanos en materia urbanística.

2.12. El Anteproyecto pretende flexibilizar el sistema de gestión: la figura de la reparcelación y el agente urbanizador.

El Anteproyecto introduce ciertos conceptos innovadores en el ámbito de la gestión con la finalidad de su flexibilización. La reparcelación, figura regulada en los artículos 100 y siguientes, constituye un buen ejemplo. Ésta se diseña para modificar las condiciones de una determinada unidad de ejecución por diversos motivos: imposibilidad material, sustituyéndose en su caso por la llamada reparcelación económica; y reparcelación voluntaria o forzosa, concediendo el anteproyecto prioridad a la primera de ellas.

La principal virtud de este instrumento es que permite la adaptación de una unidad de ejecución a las nuevas condiciones del planeamiento de una forma rápida y sin excesivos costes económicos.

Otra figura igualmente destacable en el ámbito de los sistemas de gestión viene a ser el establecimiento de un procedimiento específico de declaración de incumplimiento de las obligaciones que conlleva la actuación por compensación. Esta declaración permite la sustitución de un sistema de carácter privado por cualquiera de los otros dos sistemas de actuación públicos: cooperación y expropiación.

En esta materia se ha introducido una nueva figura en el proceso de gestión: el agente urbanizador, que vendría a encauzar el desarrollo de la

gestión, hasta entonces incumplida, mediante una gestión indirecta en el ámbito del precitado sistema de expropiación. De esta forma se intenta evitar la paralización de la actuación por compensación, reconduciéndose la actividad urbanística y protegiéndose los intereses de los propietarios afectados.

Estos aspectos del Anteproyecto deben ser valorados positivamente.

3.- LA TÉCNICA JURÍDICA

Antes de entrar en el contenido más concreto de este Dictamen, consideramos conveniente hacer algunos comentarios referidos al Anteproyecto de ley que se somete a nuestra consideración, relativo a la técnica jurídica utilizada;

Respecto a la técnica que se ha empleado en el Anteproyecto, lo primero que debemos resaltar es la extensión del texto; su **amplitud**. Se trata de 227 artículos que, al parecer, pretenden regular casi toda la materia urbanística con una presunta **vocación omnicomprendiva**, más propia de un **texto refundido**.

Sin desconocer sus **aspectos novedosos**, la norma contiene **repeticiones** de otras disposiciones; regula materia propia de ley pero, en ocasiones, se entiende también a **aspectos muy concretos** y procedimentales, **más propios** de un **reglamento** que de una norma con rango de legal. En este sentido sigue otras leyes anteriores.

Si bien es cierto que de esta manera se ofrece al intérprete el **régimen lo más completo** posible de las cuestiones que se regulan, también lo es que se produce una **super-legalización** de las materias. Esto, que puede ser loable desde el punto de vista de la **seguridad jurídica**, tiene el **inconveniente** de que cualquier **modificación** de las mismas obligará en el futuro a utilizar el **complicado procedimiento legislativo**, lo que llevará a una no deseable

inflexibilidad y a una petrificación en el régimen jurídico de materias que son más propias de un desarrollo reglamentario.

Por otra parte, esta circunstancia puede **producir al mismo** tiempo una alteración en la **distribución de las competencias y de las potestades administrativas**. Operando así, se sustrae a la potestad reglamentaria de la Administración el **normal desarrollo de una ley** y la regulación de materias para las que está pensado el reglamento. Una vez reguladas por ley, estas materias sólo podrán ser modificadas por otra ley, es decir, por el órgano legislativo, y no por el normal ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, por la Administración. Quedan reservadas a la ley.

En consecuencia, se recomienda **aliviar la extensión de la ley, suprimiendo la normación de aspectos procedimentales y formales**, remitiéndose a sus posterior desarrollo reglamentario.

En este cometido y para evitar posibles incertidumbres, se podrían utilizar **cláusulas de remisión al posterior ejercicio de la potestad reglamentaria** por la Administración, **fijando**, en su caso, **directrices** y principios concretos a los que **este ejercicio deberá sujetarse y estableciendo plazos** no dilatados para el mismo, a contar desde la entrada en vigor de la propia ley.

Desde otro punto de vista, queremos hacer notar que el **texto normativo** está redactado de una forma un **tanto farragosa**. Aún **conscientes de la complejidad** de la materia y del conjunto de **tecnicismos** que es necesario **utilizar en el ámbito** del urbanismo, los redactores del texto podrían haber **conseguido un lenguaje** algo más **entendible**; no sólo algo más jurídico, sino también más comprensible, con una redacción algo más cuidada.

No debe perderse de vista que esta ley, aunque deba **ser manejada** por técnicos en urbanismo, va a tener que se **entendida por la mayoría** de los

ciudadanos, cumplida por ellos, aplicada por la Administración e **interpretada**, en su caso, por los **tribunales** de justicia.

Sorprende que un Anteproyecto que presenta una **sistemática y una ordenación formal impecable en su Índice**, utilice a veces un **lenguaje** tan **críptico** y **gramaticalmente** tan poco claro.

Recomendamos, por tanto, una **revisión de estilo del texto** propuesto, para conseguir una ley más al alcance de todos, pues no pocas veces los defectos en la redacción de las normas son fuente importante de conflictos. Creemos que el esfuerzo merece la pena, dada la importancia de la ley y la absoluta corrección de la sistemática que emplea.

En el mismo orden de cosas, nos permitimos hacer también una **doble recomendación:**

- **De una parte**, que habida cuenta de la aludida complejidad técnica de la ley, se utilizan **numerosos conceptos** sin cuyo **conocimiento** no es posible su comprensión. Tales conceptos o definiciones aparecen dispersos a todo lo largo del texto, lo que provoca que el intérprete de la misma se enfrenta a su lectura en un momento del articulado anterior a su propia definición.

Por ello sugerimos la **inclusión de uno o dos artículos** al comienzo del **texto normativo que recojan las definiciones** de los conceptos que el lector necesita conocer par una correcta comprensión del texto.

- **De otra parte**, nos permitimos recomendar también que se haga una **corrección** de estilo con **cierto detenimiento**, ya que se emplean términos que no aparecen recogidos en el **Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua**. Aunque puede deducirse su significado, no son términos de la lengua española

4.- LA APLICACIÓN DE LA LEY

Respecto a la **aplicación de la ley y a la problemática** que afecta al urbanismo, queremos llamar la **atención** sobre un problema que viene afectando a la **realidad urbanística española** y que está impidiendo en nuestra realidad social, económica y administrativa, el adecuado funcionamiento de nuestro modelo de urbanismo.

Nos referimos a la crónica situación de **déficit financiero** de nuestras **Haciendas Locales**. El hecho de que en nuestro país no esté todavía resuelto el **sistema de financiación** de nuestros entes territoriales menores, principalmente el de nuestros municipios, determina que estos se vean compelidos a procurarse sus recursos públicos por todos los medios a su alcance. Y de entre estos, el principal mecanismo utilizado viene siendo la actividad urbanística.

Así las cosas, se genera una presión sobre las políticas y decisiones urbanísticas de nuestros municipios que acaba desnaturalizando y pervirtiendo algunas cosas. No pocas veces, algunas decisiones urbanísticas han sido adoptadas pensando en finalidades bien distintas de la correcta ordenación del territorio, del planeamiento y del urbanismo de nuestras ciudades. Decisiones en las que han pesado más la cobertura de las necesidades económicas de nuestros Ayuntamientos que otros valores e intereses generales.

Esta puede ser la explicación de muchas cosas, entre otras también del escaso funcionamiento de los patrimonios públicos de suelo. Somos conscientes de la necesidad y conveniencia de respetar la autonomía municipal en la toma de decisiones urbanistas que sean de su competencia y en la definición de su propio modelo de ciudad, pero también convenimos que la ley debe garantizar que el ejercicio de esas competencias se realice con absoluto respeto a los intereses generales de todos y también con solidaridad inter-generacional.

Desde el conocimiento de esta realidad, a lo largo de este Dictamen se proponen algunos modelos que tienden a reforzar y proteger a los Ayuntamientos de las presiones, a veces insuperables, que tienen su origen en sus propias insuficiencias financieras.

Aunque sabemos que esta cuestión no puede ser resuelta con esta ley, sobre la Ordenación Urbanística de Andalucía, hemos querido llamar la atención sobre esta realidad que tanto perturba nuestro urbanismo en términos económicos y sociales.

Entendemos que en estos momentos en que se está buscando un consenso respecto del sistema de financiación autonómico, se debería aprovechar la ocasión para resolver o, al menos, aliviar, el problema de la financiación municipal. Ello permitirá la ejecución de políticas urbanísticas más apropiadas y con menores tensiones. El urbanismo no puede seguir siendo un mecanismo cuasi preferente para la recaudación de recursos públicos, sino de mejora de nuestras ciudades, de nuestros hábitats; en definitiva, de mejora de nuestra calidad de vida.

IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Título Preliminar. Disposiciones Generales.

Artículo 1. Objeto de la Ley.

El **artículo** 1 del Anteproyecto **establece** que “esta Ley tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

La **definición** del objeto de la Ley, referido a la regulación de la actividad urbanística y al régimen de utilización del suelo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, resulta especialmente **novedosa** ya que incluye en su ámbito de aplicación también el **subsuelo y el vuelo**.

Esta novedad viene a recoger la tesis constante, mantenida por la **doctrina y la jurisprudencial**, respecto a que la ordenación urbanística del suelo ha de comprender no sólo la ordenación de la superficie y del vuelo, lo cual resultaba claro en las tradicionales definiciones sobre el objeto de la legislación urbanística, sino también la del subsuelo.

Sin embargo, la aplicación de la Legislación urbanística al subsuelo, no resultaba de forma expresa de la legislación estatal tradicional; tan sólo en el Texto Refundido de la Legislación del Suelo de 1992 se introdujeron algunas tímidas referencias que permitieron a un sector de los tratadistas considerarla aplicable al subsuelo.

A ello se unió una clara corriente jurisprudencial, mantenida por la jurisdicción civil y contenciosa-administrativa, que vino a identificar el suelo como terreno de cuya ordenación se encarga la legislación urbanística, comprensivo del volumen integrado por superficie, vuelo y subsuelo.

Esta consideración del suelo resulta obvia si nos remontamos al artículo 350 de nuestro Código Civil, donde se establece que el propietario del suelo lo será también del subsuelo. En tal contexto, el problema que plantea el derecho de propiedad sobre el suelo, incluyendo el subsuelo, es determinar sus límites sobre este último, pues, como ha señalado de forma reiterada la jurisprudencia civil, la **propiedad no es absoluta**, quedando sujeta a una serie de límites.

Sobre esta cuestión, ampliamente debatida, no se ha encontrado una solución normativa uniforme. En este sentido, unas Comunidades Autónomas, como la de Castilla La Mancha, se pronuncian de forma innovadora en su Legislación de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, en la misma línea que se manifiesta este Anteproyecto de Ley.

No obstante, el contenido de este precepto hay que ponerlo en relación con la **Disposición Adicional Primera** donde se establece que “cuando el instrumento de ordenación no precise el subsuelo que corresponda al aprovechamiento urbanístico, dicho subsuelo se presume público”.

Pues bien, de la **lectura conjunta** de dicho precepto, el artículo 1, y de la Disposición Adicional Primera, se deduce:

- Que el subsuelo que se declare susceptible de aprovechamiento urbanístico, seguirá el régimen urbanístico aplicable al suelo y al vuelo, de conformidad con lo que se establezca en el correspondiente instrumento de ordenación. En consecuencia, el **propietario del suelo** lo serán **también** de este **subsuelo** susceptible de aprovechamiento.

- Que el subsuelo **no** declarado susceptible de **aprovechamiento** por el correspondiente instrumento de planificación “**se presume público**”.

El contenido de estas disposiciones resulta acorde con la mayoría de la doctrina administrativista según la cual, la titularidad es pública a partir de aquel lugar en donde su explotación no resulte de interés para el propietario privado, ya que puede ser de gran utilidad para la instalación de importantes servicios públicos (transportes urbanos, metros...). No obstante, el establecimiento de estas precisiones, merece algunas consideraciones:

1ª. **Como toda presunción**, admite **prueba en contrario** relativa a la propiedad sobre este subsuelo menos próximo a la superficie. Con ello, en el Anteproyecto no se elimina toda posibilidad de que el subsuelo, no susceptible de aprovechamiento urbanístico, sea propiedad privada.

2ª. Se **deja sin determinar** si esa **naturaleza “pública”** que se le presume al subsuelo no aprovechable urbanísticamente, es propiedad **patrimonial** o propiedad **demanial**. Se pierde así la ocasión para realizar una **demanización** del subsuelo no susceptible de apropiación, que hubiera garantizado la aplicación al mismo del régimen jurídico de especial protección de este tipo de bienes.

3ª. **No se aclara cual sea la Administración** que se “presume” **propietaria o titular de este subsuelo**. Ello puede salvarse si tenemos en cuenta que el artículo 350 del Código civil hace propietario del subsuelo al dueño del suelo, con lo cual dependiendo de quien sea la Administración titular del suelo, lo será también del subsuelo. En este sentido, existe jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo que admite la propiedad municipal del subsuelo de los bienes de dominio público municipal. El verdadero problema surge cuando el suelo es de titularidad privada, dado que se hace imprescindible concretar a quien la corresponde el subsuelo público.

Marginando estas deficiencias, el Anteproyecto es correcto al extender su ámbito al subsuelo. No obstante, convendría que se estudiara la posibilidad de incluir en la ley algunas referencias al **Patrimonio histórico soterrado**, consecuencia ineludible de haber ampliado el ámbito de la ley al subsuelo.

Esta es una cuestión trascendental, dada la enorme riqueza arqueológica con la que cuenta nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido señalamos:

1. La **necesidad** de que todos los **planes urbanísticos** traten un aspecto como es el estado de conservación del **Patrimonio Histórico soterrado**, cuya naturaleza y características, necesita de unas **labores de conocimiento** previas (**catas, excavaciones arqueológicas**, etc.) imposibles de realizar antes de que se haya obtenido el aprovechamiento urbanístico en Suelo Urbano.

En tal sentido, recomendamos incluir referencias a las **investigaciones arqueológicas de carácter preventivo (Cartas de Riesgo o Cartas Arqueológicas Municipales)**; ello añadiría mucha seguridad jurídica y económica a los procesos urbanísticos y sería un eficaz instrumento de conservación y protección de nuestro Patrimonio histórico.

2. La necesidad de prever **indemnizaciones** a los titulares de esos aprovechamientos del subsuelo en los supuestos en los que el

ejercicio de sus derechos viniera impedido o condicionado por la existencia de yacimientos arqueológicos o elementos del Patrimonio Histórico que exijan una conservación incompatible con ellos.

Así pues, consideramos conveniente introducir algunas modificaciones y previsiones en orden a conseguir un tratamiento más real y preciso del subsuelo, que lo adecue a las exigencias de la legislación estatal y autonómica para la protección y conservación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico

No obstante todo ello, consideramos que, en puridad de técnica jurídica, se debería suprimir la Disposición Adicional Primera, regulando el objeto de la Ley sólo en el artículo 1, que es el que se ocupa de ese cometido en la sistemática de la norma. Todo el objeto de la ley debería estar incluido en el artículo 1, por lo que también esa presunción que lo cualifica.

En este precepto se debería clarificar, por tanto, que la “presunción de propiedad pública” del subsuelo solo debe jugar a partir del límite fijado en el correspondiente instrumento de planificación, o sea, a partir del lugar en donde el subsuelo no sea susceptible de aprovechamiento urbanístico.

Proponemos la siguiente redacción del artículo 1:

“Esta Ley tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El subsuelo se presume público a partir del lugar en que no sea susceptible de aprovechamiento, de conformidad con el correspondiente instrumento de ordenación urbanística”.

Por otro lado, junto a una regulación más detallada de dicha titularidad, resulta conveniente aclarar cual sea el régimen jurídico aplicable a las situaciones preexistentes.

Igualmente debe señalarse que algunos colectivos han expresado su oposición a que la ley se extienda a regular el subsuelo, estableciendo la presunción de su naturaleza pública sin mayores precisiones, ya que esta disposición podría colisionar con otras normas jurídicas, de igual o mayor rango, y afectar a otros derechos.

Artículo 2. Actividad Urbanística.

El Anteproyecto de Ley, si bien continua en la línea del tradicional urbanismo marcado por la legislación del Estado, pretende ser una norma que responda con mayor detalle y rigor a su realidad territorial, social, económica, natural y cultural, y que mejore los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes.

La actividad urbanística se define como una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, su transformación mediante la urbanización y la edificación y, en consecuencia, la delimitación del contenido de la propiedad del suelo por razón de la función social del mismo.

De esta forma se intenta evitar la especulación, apartándose de un urbanismo guiado preferentemente por los intereses privados, y optando por un modelo de urbanismo, en clara consonancia con los principios rectores de la política social y económica, plasmados en los artículos 45, 46 y 47 de la CE y en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El artículo es esencialmente correcto. No obstante entendemos que debe mejorarse su redacción en los siguientes términos:

1. En el nº 1 debe hacerse mención al respeto a los entornos en las actuaciones urbanísticas, añadiendo antes del primer punto: **“y sus consecuencias para el entorno”**.

Igualmente, el último inciso de este punto debe comenzar aparte y ordenado gramaticalmente: **“En ejecución de esta ley y en las respectivas esferas de competencias que en ella se les asigna, la actividad urbanística**

corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los Municipios”.

2. En ese mismo nº 1, y en el nº 2, letra b, se debe hacer mención después de la palabra “suelo” **al “subsuelo y al vuelo”** por ser coherentes.

En consecuencia proponemos la siguiente redacción del artículo 2.:

"1. La actividad urbanística es una función pública, que se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio, conforme a la legislación vigente y comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, **subsuelo y vuelo**, así como la transformación de éstos mediante la urbanización y edificación, **y sus consecuencias para el entorno.**

En ejecución de esta Ley y en las respectivas esferas de competencia que ella se les asigna, la actividad urbanística corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los Municipios.

“2.b. Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo, **subsuelo y vuelo”.**

Artículo 3. Fines específicos de la actividad urbanística.

El artículo 3 del texto desarrolla de forma pormenorizada los fines y objetivos de la actividad urbanística.

En su nº 1, dedicado a los fines de la actividad urbanística, se hace especial hincapié en que su “objetivo último” es mantener y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. A este respecto, consideramos más correcto sustituir esta expresión, empleada en su letra a), por la de “objetivo fundamental”

“a) Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades en términos sociales, culturales, económicos y ambientales con el objetivo **fundamental** de mantener y mejorar las condiciones de vida de todos los andaluces”.

Respecto a la letra d), en la que se habla de “delimitar el contenido del derecho de propiedad”, se señala la conveniencia de matizar la expresión utilizada en el sentido de que lo que viene a delimitarse en la ley son las facultades del titular del derecho de propiedad y no el contenido del propio derecho. Debemos recordar que el Tribunal Constitucional en su sentencia de marzo de 1997 ya aclaró que la competencia para definir el contenido del derecho de propiedad es del Estado.

Por ello, para evitar posibles imprecisiones o polémicas innecesarias, proponemos la siguiente redacción:

“d) Delimitar las **facultades y derechos de los propietarios** del suelo, su uso y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y utilidad pública”.

Con relación a la letra g), se utiliza una expresión demasiado absoluta que puede incluir a equívocos: “Asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística”. Creemos más preciso decir que la ley “articulada” esa participación en las plusvalías “que se generen”.

De una parte, porque el verbo “asegurar” tiene un significado muy particular; como si esa participación estuviera en peligro; de otra, porque es más adecuado decir que la participación se hará en la plusvalía “que se generen”, lo que no siempre sucede.

En consecuencia se propone el siguiente texto:

g) **Articular** la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías **que se generen** por la acción urbanística”.

Artículo 6. La participación ciudadana.

En el nº 1 de este artículo se garantiza el derecho de los ciudadanos no sólo a participar en la elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, sino a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística. Por ello y para mayor previsión, entendemos que debe hacerse

expreso que tal exigencia afecta tanto al ámbito administrativo como al jurisdiccional, mediante el ejercicio de las acciones que le reconoce el Ordenamiento Jurídico.

En consecuencia, se propone añadir al final del nº 1 de este artículo 6, lo siguiente:

“tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante el ejercicio de las acciones que correspondan”.

Artículo 9: Objeto.

Referente al objeto de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, que se desarrolla en el artículo 9 en la letra A, a), cuando se dice que los Planes Generales deben optar por el modelo y soluciones de ordenación que mejor aseguren “la conservación, protección y mejora del centro histórico”, parece algo tajante, por lo que proponemos que el calificativo “adecuada” se predique de todo el precepto. Esto es:

c) la **adecuada** conservación, protección y mejora del centro histórico, así como su inserción en la estructura urbana del municipio.

También debería añadirse a la letra D una referencia a que el modelo y las soluciones de ordenación deben asegurar el atender las demandas de vivienda social y otros usos de interés público, no sólo de acuerdo con las características del Municipio, sino también con **“las necesidades de la población”**.

Esto es:

“D) Atender las demandas de vivienda social y otros usos de interés público de acuerdo con las características del Municipio **y las necesidades de la población**”.

Igualmente, en la letra E, la garantía de correspondencia y proporcionalidad entre los usos lucrativos y las dotaciones y los servicios públicos previstos, no debe limitarse a mantener esa relación ya existente sino a mejorarla.

Por ello, debería añadirse a esa letra E, la siguiente expresión: “... o, **en su caso, mejorándola**”.

Esto es:

“E) Garantizar la correspondencia y proporcionalidad entre los usos lucrativos y las dotaciones y los servicios previstos, manteniendo al menos la relación ya existente o, **en su caso mejorándola**”

Título I. La Ordenación Urbanística.

Artículo 10: Determinaciones.

Analizando los instrumentos de ordenación que se contienen en el Anteproyecto, queda claro que respecto al procedimiento, el Plan General de Ordenación Urbanística sigue cumpliendo el papel fundamental en la Ordenación Urbanística de la totalidad del término municipal y en la gestión de su ejecución y desaparecen los anteriores planes generales plurimunicipales así como de las normas subsidiarias de planeamiento.

Resulta elogiable la necesidad que impone la ley de simplificación y proporcionalidad del contenido del Plan General de Ordenación Urbanística, atendiendo al tipo de ciudad a que vaya referido. En su contenido destacan la ordenación estructural y la pormenorizada.

- *La ordenación estructural* comprende aquellas determinaciones que deben preverse para todos los municipios y las que deben recogerse en municipios de primer nivel en el sistema de ciudades de Andalucía o de especial relevancia de conformidad con las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística.

- *La ordenación pormenorizada* abarca determinaciones preceptivas, según el suelo que se pretenda ordenar, y potestativas. Apuntamos, no obstante, que incluir una ordenación pormenorizada con determinaciones preceptivas, parece chocar con el objetivo de la ley de simplificar el planeamiento, ya que se dilatan los plazos de formulación y suponen un elemento de rigidez; estas determinaciones debieran incluirse en el

planeamiento de desarrollo. Además, la vocación de permanencia que tiene PGOU debe llevar a un contenido mas general, de carácter estructural, no tan puntual.

1.- Este artículo 10 que es de una gran transcendencia, resulta en su formulación demasiado extenso por lo que su lectura se hace difícil. Proponemos que para una mejor sistemática sea dividido en 2 artículos distintos: el 10 para regular el contenido de ordenación estructural que deben tener los Planes Generales, y otro nuevo, el 11, dedicado a la ordenación pormenorizada.

2.- Por lo que se refiere a su contenido, somos conscientes de que pueden ser objeto de juicios contradictorios. No obstante, las determinaciones estructurales deben estar planteadas con la suficiente flexibilidad como para permitir su adecuación a las distintas tipologías de municipios existentes en Andalucía.

3.- En concreto, ha llamado la atención la previsión de una normativa especial para la protección y adecuada utilización del litoral, con delimitación de la Zona de influencia que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, pudiendo ser ampliada en razón a las características en territorio.

Como es sabido, es precisamente en esta zona donde se han producido las mayores tensiones urbanísticas y también las mayores agresiones al medio; incluso las mayores perturbaciones e ilegalidades urbanísticas. Por ello es lógico y razonable que el Anteproyecto obligue a que los Planes Generales incluyan normas que garanticen la protección y la adecuada utilización de esta zona, pero lo hace con suficiente amplitud y para que sean concretadas por los correspondientes municipios en el planeamiento; planeamiento que debe elaborarse con las debidas garantías de publicidad, participación y transparencia.

4.- Hemos de señalar la existencia de alguna laguna terminológica, dado que aparecen términos indefinidos que conducen a una inevitable

confusión. Este es el caso de la expresión recogida en el artículo 10, letra B): "Municipios de primer nivel" en el sistema de ciudades de Andalucía.

Con independencia del posterior desarrollo reglamentario de la Ley, donde se deberá aclarar este término, consideramos conveniente incorporar alguna delimitación conceptual, máxime si tenemos en cuenta que la normativa autonómica que regula el sistema de ciudades no aportan gran claridad a la cuestión.

5. Por último, con la finalidad de dar mayor autonomía a los Municipios en la calificación del Suelo Urbanizable, dentro de las posibilidades legales, se propone añadir en este artículo 10, nº1, letra A,a) lo siguiente:

“El Plan General podrá clasificar como suelo urbanizable los terrenos necesarios para garantizar el desarrollo de la ciudad, no pudiendo vulnerar planes o normas de rango superior”.

Artículo 12: Planes de Sectorización.

Consideramos correcta la regulación de los Planes de Sectorización, que constituyen una novedad del texto que informamos.

Complementan e innovan el Plan General de Ordenación Urbanística y sirven para modificar las clases de suelo; de suelo urbanizable no sectorizado, a suelo urbanizable sectorizado u ordenado. Introducen agilidad en el procedimiento de transformación de este tipo de suelo, obviándose antiguos trámites.

Observamos un defecto formal en la redacción del artículo 12, dado que la numeración cardinal pasa del apartado 4 al 6. Debe sustituirse el número 6 por el 5.

Artículo 13: Planes Parciales de Ordenación.

Respecto de los **Planes Parciales de Ordenación**, se ha de señalar que su aprobación será posterior o simultánea a la aprobación del Plan General de Ordenación Urbanística, al que desarrollan. Ordenan de forma detallada la ejecución integrada de sectores enteros en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable. Además, pueden desarrollar el Plan de Ordenación Intermunicipal.

Pueden modificar y mejorar la ordenación pormenorizada potestativa, prevista en el Plan General de Ordenación Urbanística, para sectores de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable.

No existen grandes innovaciones en cuanto a las determinaciones de deben recoger: trazado y caracteres de la red de comunicaciones del sector, de las galerías y redes propias del sector, de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica , telecomunicaciones, etc.

Observamos una excesiva repetición del término "ordenación" en el artículo 13.3. Por ello proponemos la siguiente redacción:

3. "Los Planes Parciales de Ordenación contendrán las siguientes determinaciones:"

Artículo 14: Planes Especiales.

Consideramos necesario que el concepto de Hábitat Rural Diseminado, recogida en el artículo 46, sea incluido en los preceptos iniciales, según la recomendación que se hizo al principio, pues aparece en numerosas ocasiones con anterioridad a su delimitación conceptual.

Existe un error en la enumeración del artículo 14, dado que se pasa del punto 4. al 7. Así pues, el número 7 debe sustituirse por el 5.

Artículo 20. Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística.

Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística son aprobadas por la Comunidad Autónoma y atienden modular los contenidos de los Planes, de acuerdo con las características de los municipios, así como a establecer contenidos estándares o soluciones tipo a las cuestiones que más frecuentemente se plantean en los planes. De esta manera, estos pueden remitirse a las Normativas Directoras y simplificar parte de su complejidad y de sus normas.

Debemos valorarlas en un sentido positivo, dado que su finalidad es introducir coherencia y coordinación en la planificación urbanística y la ordenación del territorio. Estas disposiciones responden a un claro esfuerzo por la ordenación estructural de las normativas edificadoras, pero que en ningún caso debe interpretarse como una forma de atacar o limitar la autonomía municipal.

No obstante, para garantizar más la participación municipal, proponemos que en la letra b), del nº 2 del artículo 20, se explicita que estas normas se refieren a un conjunto de Municipios, a los que se debe dar audiencia a la hora de redactar las Directrices; ello es coherente con la normativa general y supone una salvaguarda de los intereses de los municipios, que puede aliviar los recelos ante el precepto.

Aunque ya el artículo 22 al regular el procedimiento de aprobación de las Normas Directoras, prevé la audiencia a los Municipios afectados, debería hacerse mención aquí a que estas Directrices se refieren a un conjunto de Municipios. Por ello se propone la siguiente redacción:

“b) Directrices que, se refieren a varios **municipios**, y que tendrán la eficacia propia de normas vinculantes ... “

Artículo 22. Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística: aprobación.

Consideramos conveniente introducir una modificación en el artículo 22 en orden a modificar el procedimiento de aprobación de las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística.

Esta modificación obedece a la sugerencia de encauzar la decisión a adoptar por el Consejero, mediando con carácter previo, la intervención de un órgano colegiado, en el que además están representados los distintos sectores representativos de los distintos intereses sociales.

Así proponemos incorporar al final el punto 1: **previo informe de la Sección de Urbanismo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.**

Artículo 30. Convenios urbanísticos de planeamiento.

El artículo 30 recoge la figura de los Convenios Urbanísticos de Planeamiento, estableciendo que la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos podrán suscribir entre sí o junto a otras Administraciones públicas, convenios interadministrativos para definir los términos en que debe concretarse el planeamiento urbanístico.

Igualmente se prevé la posibilidad de que la Administración de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos puedan suscribir convenios sobre la formación o innovación de un instrumento de planeamiento, con personas públicas o privadas, sean o no propietarios del suelo,

Mediante esta figura, ampliamente utilizada en materia urbanística, se trata de dar cabida a los intereses públicos y a los privados en la redacción del planeamiento urbanístico, sin que ello suponga eludir la función pública que constituye la actividad urbanística en su conjunto. Así, las objeciones realizadas que consideran necesario aumentar las garantías en relación a estos convenios, afín de evitar la especulación y las presiones sobre los municipios,

vienen a menos desde el momento en que el Anteproyecto dispone que la tramitación y cumplimiento de los convenios se ajustarán a los principios de publicidad y transparencia, estableciendo a tal efecto su publicación e inclusión en un registro público.

No obstante, estimamos conveniente introducir alguna especificidad respecto al registro público de carácter administrativo, previsto en el apartado n°2.3°, en el que se recogerán los convenios urbanísticos. Aunque esta futura ley tendrá su correspondiente desarrollo reglamentario, parece conveniente determinar su ámbito territorial y su localización, que deberá ser municipal.

Proponemos la siguiente redacción del artículo 30.2.3ª:

"3ª. El acuerdo de aprobación del convenio y el texto íntegro de éste será publicado por la Administración tras su firma y se incluirá en un registro público de carácter administrativo de **ámbito municipal**".

Artículo 32. Tramitación de los instrumentos de planeamiento.

Este artículo trata del procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento y resulta demasiado complejo, farragoso y extenso por lo que se debería mejorar su redacción y su sistemática.

Así, la letra a), de la Regla 1ª), del número 1 del precepto, relativa a la iniciación, es particularmente confusa. Deberá especificarse con mayor precisión la salvedad que se establece a la iniciativa formulada por una persona privada "salvo cuando se trate de la elaboración o revisión total de dichos Planes". No queda claro si esta limitación es sólo a la iniciativa privada.

Igualmente, será conveniente añadir al párrafo tercero, de la Regla 2ª, del número 1 del artículo, relativo al procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento, una dicción en la que se concrete el modo de realizar los llamamientos de los interesados al trámite de información pública.

Creemos que deberían hacerse por la Secretaría del Ayuntamiento, certificando su resultado.

En concreto proponemos añadir:

“Las comunicaciones se realizarán por la Secretaría del Ayuntamiento, que deberá certificar su resultado”.

Artículo 33. Aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento.

El artículo 33 establece la posibilidad de que el órgano que deba resolver sobre la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, cuando no aprecie ninguna deficiencia documental o procedimental, pueda suspender total o parcialmente su aprobación por deficiencias sustanciales a subsanar. En estos supuestos, aunque puede deducirse de la legislación general, convendría que la resolución fuere motivada y se indicaran en ella los motivos que la justificaran así como los procedimientos para subsanarlas.

En concreto, proponemos añadir un nuevo número al artículo 33 del siguiente tenor:

“En los supuestos de denegación o suspensión a que se refieren las letras anteriores, será necesaria una resolución motivada en la que se expresen las razones de la misma, así como los procedimientos para su subsanación, en su caso”.

Artículo 35. Vigencia y suspensión de los instrumentos de planeamiento.

En este artículo se establece la facultad del titular de la Consejería de suspender, en todo o en parte, cualquier instrumento de planeamiento.

Dada la trascendencia de esta decisión, convendría reforzar su fundamentación y la audiencia de cuantos órganos sean necesarios para incrementar las garantías de ecuanimidad.

Por ello se propone introducir el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía entre los trámites que ha de seguir el Consejero par adoptar su resolución.

2. El titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, previa audiencia del Municipio o Municipios afectados, **informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía** y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá suspender ...”

Artículo 39. Información pública y participación.

En términos generales, consideramos correcta la regulación de la información pública y la publicidad, si bien nos parece conveniente que el artículo 39 recoja en el punto 1. la obligación de publicar en el tablón de anuncios de los municipios afectados la apertura de período de información pública así como los acuerdos de suspensión de los instrumentos de planeamiento y de las licencias.

Se trataría de añadir al actual nº 1 del artículo, lo siguiente:

“Deberán ser objeto de publicación en el Boletín Oficial que corresponda y, además en uno de los diarios de mayor difusión provincial, **así como en el correspondiente tablón de anuncios de los Municipios afectados**”.

Artículo 43.

En el artículo 43,2, del Anteproyecto se establece la regla del silencio administrativo negativo una vez transcurridos seis meses desde la solicitud de aprobación de un Proyecto de Actuación, sin recibir notificación expresa.

A nuestro juicio, esta disposición no debe ser mantenida.

No encontramos razones que justifiquen el alterar la regla general, que obliga a una diligencia debida a los órganos de la Administración Municipal, máxime cuando en todo el procedimiento se establecen deberes y plazos, tanto para los particulares como para la Administración Autonómica.

En la actualidad, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común lo prevé como regla general. En este sentido, se pronuncian otros preceptos del texto, como el artículo 32.4, en relación con la aprobación definitiva por la Consejería competente en materia de urbanismo de los Planes Generales de Ordenación Urbanística y de los Planes de Ordenación Intermunicipal, y el artículo 172, en relación a la concesión de las licencias.

La adopción del silencio positivo, con carácter general, respondería a la consecución de uno de los objetivos principales de la norma: la búsqueda de agilidad en la tramitación de los procedimientos urbanísticos.

Igualmente, en aras a la celeridad de los procedimientos, consideramos excesivo el plazo de seis meses, motivo por el que proponemos un plazo de tres meses, ampliable por otros tres meses mas.

En consecuencia, el artículo 43, en la parte enmendada, quedaría redactado como sigue:

1. Cumplidos los trámites establecidos en las letras a), b), c) y d) y **una vez transcurridos tres meses, ampliables por otros tres mediante resolución motivada**, desde la formulación de la solicitud en debida forma sin notificación de resolución expresa se entenderá **aprobado** el Proyecto de Actuación presentado.

Artículo 52. Régimen del Suelo No Urbanizable.

Este artículo recoge el conjunto de actuaciones que pueden realizarse en su suelo no urbanizable.

Destaca en el precepto su nº 4, en el que se establece la posibilidad de llevar a cabo en esta clase de suelos actos de edificación, obras o instalaciones, no vinculados a explotaciones agrícolas o pecuarias. Para ello se requiere la aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación, prestación de garantía para cubrir los posibles incumplimientos y la correspondiente licencia previo pago de un canon urbanístico de entre el 5% y el 10% del importe total de la inversión.

En tal sentido, el establecimiento y cuantía de este canon ha suscitado posiciones encontradas. Sin embargo, entendemos que el pago de una cantidad como consecuencia de la autorización de un aprovechamiento urbanístico sobre suelo no urbanizable, está perfectamente justificada y no en concepto de plusvalía, dado que no se ha producido una recalificación del suelo, sino como consecuencia del aumento de valor que experimenta el mismo, debido a la licencia municipal.

Es esta licencia que aumenta las facultades jurídicas del titular del suelo, permitiéndole construir sobre él lo que no le permite la naturaleza de su suelo, lo que produce el aumento de su valor, por lo que es lógico que la Administración actuante perciba una parte de ese incremento de valor.

Si no se estableciera este canon, se colocaría a ciertos titulares de suelo no urbanizable en mejores condiciones que los de suelo urbano y urbanizable, que deben cumplir y respetar obligaciones económicas establecidas por las leyes o por el propio Ayuntamiento.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, al menos en teoría, el establecimiento del canon no tiene como única finalidad la obtención de ingresos; se pretende también imponer un control a este tipo de actuaciones así como procurar los medios económicos que permitan reparar los posibles daños que puedan derivarse para el medio natural.

No obstante, entendemos que dada las distintas situaciones que puedan producirse en estos casos sería aconsejable una mayor flexibilidad en la cuantía del canon. Serán los Ayuntamientos los que tendrán que determinar ese importe, según sus distintas circunstancias y en función del interés social y de la cuantía de la inversión, “por lo que proponemos que se elimine el límite mínimo del 5%, quedando la cuantía “hasta el 10%”

Proponemos la siguiente redacción del punto 4 del artículo 52:

"4. Cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo en el suelo clasificado como no urbanizable actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculadas a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, el propietario podrá materializar éstos en las condiciones determinadas por dicha ordenación y por la aprobación del pertinente Plan Especial o Proyecto de Actuación y, en su caso, licencia, previo el pago de un canon urbanístico de **hasta el diez por ciento** del importe total de la inversión a realizar para su implantación efectiva, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos. **Dicha cuantía la fijará el Municipio en función del interés social y del aumento de valor experimentado por el suelo.** Además, el propietario deberá prestar garantía por cuantía mínima del diez por ciento del importe de la inversión realizada para cubrir los gastos que puedan derivarse de incumplimientos e infracciones, así como los resultantes, en su caso, de las labores de restitución de los terrenos. Estos actos podrán tener una duración limitada, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea imprescindible para la amortización de la inversión que requiera su materialización".

Artículo 54. Régimen del suelo urbanizable ordenado.

El artículo 54 plantea, entre otras, una cuestión de especial importancia: la obligación de ceder gratuitamente al Ayuntamiento o

administración actuante, superficie de suelo con aprovechamiento lucrativo, ya urbanizada, equivalente al 10 por 100 del aprovechamiento medio del área de reparto.

Este es uno de los aspectos problemáticos del Anteproyecto.

Sabido es que el artículo 14 de la ley estatal, de 13 de abril de 1998, sobre Régimen Jurídico del Suelo y Valoraciones, ha establecido la obligación de ceder gratuitamente a la Administración actuante, el 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito.

A los efectos de este Dictamen, convendría recordar que con anterioridad la cesión era del 15 por 100; sin embargo, se aplicaba sobre el suelo no urbanizado. Esta situación generaba multitud de problemas, habida cuenta de que los Ayuntamientos debían financiar a su costa el importe de los costos de urbanización y no pocas veces carecían de la liquidez suficiente para hacer esos pagos.

Por ello se acababa negociando sobre el importe de la cesión; esto, unido a la posibilidad, que se mantiene en el Anteproyecto, de sustituir esa cesión por el abono en metálico de su valor, conducía a que todo quedara en una transacción económica en la que se descontaban los gastos de urbanización.

Ante tal situación, se han querido evitar estos inconvenientes, refiriendo la cesión a suelo ya urbanizado y reduciendo su importe al 10 por 100 del aprovechamiento medio. Se gana así en garantías para la Administración y se evitan conflictos innecesarios.

No obstante, se advierte que esa reducción del 5 por 100 no alcanza a cubrir los gastos de urbanización, por lo que se plantea la posibilidad, de que la Administración Autonómica reduzca algo ese mínimo de cesión obligatoria; se asumirían así parte de los costos de la urbanización, que ahora deben correr a cargo de los propietarios y que suponen en todo caso una cantidad mayor. Se argumenta que el 10 por 100 del suelo ya urbanizado, corresponde a más del 15 por 100 del suelo no urbanizado.

Esa posibilidad de reducción aparece contemplada en la ley del Estado. Sin embargo, advertimos también que la opción del 10 por 100 es la generalmente aceptada por las otras Comunidades Autónomas.

No obstante, queremos señalar en este Dictamen que el Grupo IIº de este Consejo es partidario de dejar abierta la posibilidad de que sean los Municipios quienes determinen el importe de esta cesión, no fijándose en la ley una cantidad fija sino estableciendo su cuantía hasta el 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito. No obstante, se advierte sobre los problemas de legalidad que esta solución comporta ya que la ley estatal se remite a las Comunidades Autónomas al permitir una redacción de este 10 por 100 de cesión obligatoria y gratuita.

Otro aspecto al que debemos referirnos es a la posibilidad de sustituir la cesión, por abono en metálico de su valor. Sin discutir que se trata de una medida en orden a la mayor flexibilidad y a conceder preferentemente a la Administración que valore su interés público, apuntamos la conveniencia de que se exija una motivación fundada.

Es evidente que debe corresponder a la Administración actuante el valorar la conveniencia para el interés público de recibir suelo o dinero en metálico; sin embargo, no debe desconocerse que la presión financiera sobre los Ayuntamientos es muy fuerte y que se deberían tomar algunas cautelas en orden al fomento de los patrimonios públicos de suelo. Por ello se propone que la opción por recibir el importe en metálico en lugar del suelo sea debidamente motivada por la Administración.

“b) La superficie de suelo con aprovechamiento lucrativo, ya urbanizada, precisa para materializar el diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto. En los casos previstos en esta ley, y previa resolución motivada de la Administración, esta cesión podrá sustituirse por el abono en metálico al Municipio por su valor, basado en aplicación de las reglas legales pertinentes”.

Artículo 57. Normas de aplicación directa.

Consideramos necesario otorgar una mayor flexibilidad a las condiciones aplicables a los actos de construcción o edificación que se realicen en terrenos que tengan el régimen propio del suelo no urbanizable, además del cumplimiento de las condiciones recogidas en el artículo 52.

Proponemos la siguiente redacción del artículo 57, 2, 1ª:

1ª) No tener más altura que los edificios existentes, salvo que resulte imprescindible para la finalidad y **usos asignados a la construcción**. Igualmente, no podrán tener más altura que los edificios ya construidos, cuando se trate de solar perteneciente a manzana consolidada en mas de sus dos terceras partes.

Artículo 58. Áreas de reparto.

Observamos un claro error en el punto 2 del artículo 58, dado que se remite al artículo 45.3,b), que no existe. La referencia se ha de entender hecha al artículo 45.2.B)b)

Artículo 61. Coeficientes de uso y tipología.

Consideramos conveniente modificar la redacción del artículo 61.4, dado que este precepto recoge sólo la posibilidad de compensar a los propietarios de suelos destinados a viviendas a un régimen de protección pública. En la nueva redacción se debe establecer la obligatoriedad de compensar al propietario por la reducción de sus beneficios “motivada por el interés social del destino del suelo”.

4. El Plan General de Ordenación Urbanística o, en su caso, el Plan de Ordenación Intermunicipal o el Plan de Sectorización **deberá**, asimismo, establecer coeficientes correctores al objeto de compensar a aquellos propietarios de suelos destinados a viviendas sujetas a cualquier régimen de

protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler u otros usos de interés social.

Artículo 71. Gestión del patrimonio público de suelo.

En relación a la gestión del Patrimonio Público de Suelo, consideramos conveniente dar otra redacción al segundo párrafo del artículo 71.1, pues debe quedar perfectamente claro que cualquier ingreso procedente de su gestión debe aplicarse a la conservación y ampliación de este patrimonio.

"Para la constitución, la ampliación y, en general, la gestión de los patrimonios públicos de suelo puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria sobre los bienes integrantes de éstos. **Cualquier ingreso procedente de la enajenación o explotación del patrimonio público de suelo deberá aplicarse a la conservación y ampliación de dichos patrimonios**".

Artículo 73. Reservas de terrenos.

El Anteproyecto regula las reservas de terrenos para su destino a Patrimonio Público de Suelo. En este sentido, se utiliza la reserva de terreno como una de las fórmulas más importantes para la obtención de cualquier clase de suelo, incluido el no urbanizable de especial protección, propugnándose el convenio como fórmula de gestión concertada de las reservas de suelo entre los Municipios y la Junta de Andalucía.

Se considera conveniente dar una nueva redacción al artículo 73.2.a), dado que en él se prevé la posibilidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años prorrogables por otros dos sin mayores exigencias que la declaración de utilidad pública. Resulta necesario incorporar al final del párrafo: "previa acreditación de que la superficie

reservada es proporcionada con las necesidades del municipio y justificación de los medios de financiación para acometer el proyecto".

Proponemos la siguiente redacción del artículo 73.

2. El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada en los números anteriores comporta:

a) La declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de la expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable una sola vez por otros dos. La prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por el procedimiento de delimitación de las unidades de ejecución, **previa acreditación de que la superficie reservada es proporcionada con las necesidades del municipio y justificación de los medios de financiación para acometer el proyecto.**

Artículo 75. Destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

El Anteproyecto dedica especial atención a cual deba ser el destino de los bienes que integran el Patrimonio Público del Suelo (artículo75):

- Viviendas sujetas a un régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler.
- Uso declarados de interés público.
- “Cualesquiera de los usos, incluso lucrativos, admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para al ejecución de éste, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social”.

Tras un primer análisis podría parecer que al regular el destino del Patrimonio Público del Suelo se infringe el artículo 280 del Texto Refundido

de la Ley del Suelo de 1992, precepto donde se establece que los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico. Pero este precepto no ha sido declarado nulo por el TC en su STC 67/1997 y, en consecuencia, resulta aplicable a todas las Comunidades Autónomas.

En este sentido, el artículo 75.1.c) del Anteproyecto se refiere al destino a “cualesquiera otros usos, incluso lucrativos ...”, que parecen alejarse del destino básico que le otorga la Ley de 1992 (construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública),

Sin embargo, no cabe formular esa objeción en la medida en que dicho artículo 280 añade la posibilidad de destinar el Patrimonio Público del Suelo a “otros usos de interés social”, interés público o social al que se refiere de forma expresa el artículo 75.1.c) cuando amplía el posible destino de este tipo de Patrimonio.

Es más, ello no sólo no resulta objetable, sino que merece una valoración positiva, pues se trata de evolucionar en el destino o usos posibles de este Patrimonio, a fin de vincularlo a la mejora de la ciudad en sentido amplio, protegiendo otros destinos o usos siempre que sean de interés público.

En relación a esta cuestión, observamos como hay colectivos que sostienen la necesidad de que las dotaciones para equipamiento de carácter público y social ya están reguladas por el planeamiento, motivo por el que proponen que la cesión obligatoria de suelos al Patrimonio Público del Suelo se destine en su totalidad a la promoción de viviendas de protección pública. Pero esta medida puede ser excesiva, dado que implica la imposición de un límite que puede entorpecer la consecución de otros fines públicos. Tal vez la solución sea la adopción de una fórmula intermedia que establezca el destino de este suelo con carácter preferente a la construcción de viviendas de protección pública y condicione su destino a otros fines de interés público a la existencia de verdaderas y fundadas razones que así lo exijan.

Por otra parte, las objeciones de algunos agentes sociales a la discrecionalidad municipal que entraña ese último destino del Patrimonio Público del Suelo a "cualesquiera otros usos...", no debe hacernos olvidar que dicho destino debe estar motivado en su interés público o social, lo que permite a los Tribunales Contenciosos Administrativos el control de esas decisiones.

Se valora de forma positiva el hecho de que el texto establezca expresamente que los ingresos procedentes de la enajenación de terrenos, incluidos en el Patrimonio Público del Suelo, así como los aprovechamientos que se obtengan por la cesión de estos terrenos se aplicarán a la conservación y ampliación de dichos patrimonios. No obstante, parece conveniente modificar los términos en los que se redacta esta afectación, introduciendo una cláusula genérica en la que se especifique que se destinará al Patrimonio Público del Suelo cualquier ingreso procedente del mismo como el arrendamiento o canon de superficie.

Igualmente, consideramos correcto incorporar dos nuevas letras al artículo 75.2, que regula el destino de los ingresos del Patrimonio Público del Suelo: "d) Rehabilitación del patrimonio histórico cultural. e) Conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección".

Se propone la siguiente redacción del artículo 75:

"1. Los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística, a:

a) **Con carácter preferente** a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler.

b) **Con carácter excepcional** a usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o del planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.

c) Cualesquiera de los usos, incluso lucrativos, admitidos por el planeamiento, **cuando resulte imprescindible** para la ejecución de éste y tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente

patrimonio público y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público y social, previo trámite de información pública.

2. La totalidad de los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión y explotación de los patrimonios públicos del suelo se destinarán a:

a) La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público del suelo.

b) La promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta de alquiler.

c) La ejecución de Actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificación en la ciudad consolidada.

d) La rehabilitación del patrimonio histórico cultural.

e) La conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección".

Artículo 78. Delimitación de áreas.

El Anteproyecto de ley introduce en este artículo la posibilidad de que la Junta de Andalucía y los Municipios puedan delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas de terceros y edificaciones queden sujetas al ejercicio de los derechos del tanteo y de retracto.

En este sentido se quiere señalar la preocupación del Grupo II de este Consejo por las posibles incertidumbres y la inseguridad en el tráfico inmobiliario que puede derivarse del alcance y extensión de estas facultades y del ejercicio de estos derechos, por lo que recomienda regular más precisamente esta facultad de delimitación de zonas y ejercicio de esos derechos.

Artículo 101. Régimen de la reparcelación.

Consideramos necesario dar una nueva redacción al artículo 101 del texto, donde se regula el régimen jurídico de la reparcelación, dado que no se establece con claridad el régimen de la notificación fehacientemente a los afectados por la reparcelación y el régimen de su publicación. Por tanto, proponemos la siguiente redacción del artículo 101:

"1. Reglamentariamente se determinará:

a) Los supuestos en que sea innecesaria la reparcelación y en los que no se produce, por tanto, la situación a la que se refiere el número 4 del artículo anterior.

b) La iniciativa y el contenido sustantivo y documental de la reparcelación.

c) El procedimiento de aprobación de la reparcelación que, en todo caso, habrá de ajustarse a las siguientes reglas:

1^a) Información pública por plazo mínimo de veinte días y **notificación fehaciente e individual a todos los propietarios incluidos en la unidad de ejecución así como a todos los propietarios que se vean afectados en sus legítimos intereses.**

3^a) Audiencia por plazo de quince días **tras la notificación individual de los titulares no tenidos en cuenta y a los afectados por modificaciones**, sin necesidad de nueva información pública, de los titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto de reparcelación y aquéllos que resulten afectados por modificaciones acordadas tras el período de información pública.

5^a) **la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, en el periódico de más difusión y en el tablón de anuncios de la Administración de la que emana la resolución.**

Artículo 104. Reparcelación voluntaria y reparcelación forzosa.

El Anteproyecto recoge tanto la reparcelación voluntaria como forzosa para el caso de propietarios incumplidores en el artículo 104.

Consideramos acertada la redacción de este precepto, si bien observamos un error en el punto 3., dado que se dice: "...necesaria para la ejecución del instrumento planeamiento" y debe decirse "...necesaria para la ejecución del instrumento de planeamiento".

Artículo 106. Delimitación de las unidades de ejecución.

Consideramos correcta la redacción de este precepto, así como los que integran el capítulo, si bien apreciamos la existencia de un error en el punto 2., dado que al final se establece "instrumento planeamiento", cuando la expresión correcta es "instrumento de planeamiento".

Artículo 117. Gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de agente urbanizador.

Este precepto se ubica dentro del Sistema de Expropiación e introduce como principal novedad la figura del **agente urbanizador** como una opción de gestión indirecta en la urbanización, tras el incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de ejecución por compensación.

Puede ejercer la iniciativa, como *agente urbanizador*, cualquier persona que haya instado la declaración del incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de ejecución por Compensación.

Se propone introducir varias reformas en este precepto:

1) Cambiar el término dinero por la expresión "**aportación dineraria**".

2) Modificar en el punto 3) de la letra A) el artículo determinado "el" que viene previsto delante del sustantivo desarrollo por "**al**".

3) Dar una nueva redacción al párrafo a) de la letra B): que recoja la necesidad de notificación a los propietarios afectados. Es decir:

"En caso de que la iniciativa presentada cumpla la normativa de aplicación, el Ayuntamiento resolverá sobre su aprobación previa **que notificará a los propietarios de los terrenos afectados** y la expondrá a información pública para la presentación de alegaciones".

Artículo 119. Adjudicación de la concesión.

En la regla 1ª del punto 1 de este precepto observamos la utilización de la palabra obra en singular y lo correcto es emplearla en plural: "...y los costes de las **obras** más adecuados".

Artículo 128. Liquidación de la actuación.

Por cuestiones de redacción y de precisión jurídica, consideramos más correcto dar la siguiente redacción al artículo 128.1:

"Concluidas las obras de urbanización y **recibidas éstas** definitivamente por **la Administración competente**, se elaborará, por la entidad responsable de la ejecución, la cuenta de liquidación de la actuación".

Artículo 134. La Junta de Compensación.

En el artículo 134 observamos un error, pues se remite al artículo 112 del texto y debería remitirse al 111, precepto que regula las Entidades urbanísticas colaboradoras.

Artículo 150. Expropiación y ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación.

En este artículo se instrumenta otro mecanismo para impulsar la actividad en la edificación o bien para el correcto mantenimiento de lo ya edificado. En estos procesos, la publicidad de las distintas situaciones de las parcelas y solares es indispensable para garantizar no sólo para la efectividad del mecanismo sino también la igualdad de oportunidades y la transparencia.

Por ello se propone que no sólo se incluyan en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, los solares y los edificios en los que no se

hayan comenzado las obras dentro del plazo fijado al efecto, sino también los últimos requerimientos de la Administración cuyo incumplimiento determinará la ejecución por sustitución.

Por ello se propone que en n° 1 del artículo 150 se añada la obligación de anotar en ese Registro el último requerimiento de la Administración.

Así, se propone que se añada lo siguiente:

“ ... formular a los propietarios requerimientos para el cumplimiento del deber de edificación en un último y definitivo plazo de un año, **requerimiento que deberá hacerse constar necesariamente en el referido Registro**”.

Del mismo modo, se deberá establecer esta cautela para el supuesto del agente urbanizador, por lo que se deberá incluir en el artículo correspondiente.

Artículo 157. Situación legal de ruina urbanística.

Resulta criticable el hecho de que en el artículo 157.1 se delimite la situación legal de ruina cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la que esté en situación de manifiesto deterioro la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales supere el límite del deber normal de conservación., porque se establece un concepto jurídico indeterminado que genera inseguridad jurídica y fuente de numerosos problemas. Recomendamos, por ello, una mayor concreción.

Observamos que en el artículo 157 existen dos puntos 3, debiéndosele colocar a uno el número 4 y al número 4 actual el número 5. Además, en el punto 3, que pasa a ser el punto 4, debe modificarse la expresión "en cualquier caso" por "**en cualquier otro caso**".

En este mismo punto se establece el plazo de seis, sin especificar nada más. Consideramos que se refiere al plazo de seis meses, por lo que se ha de añadir la expresión “**meses**”.

Artículo 158. Órdenes de ejecución de obras de conservación y mejora.

En el artículo 158.1 es necesario sustituir el término "podrán", por "**deberán**", dado que las órdenes de ejecución de obras de conservación y mejora no suponen una potestad sino una obligación de garantía de la seguridad ciudadana. No dictar dichas órdenes implica descuidar las más elementales obligaciones de velar por la seguridad de los ciudadanos. Igualmente, se ha de modificar el término "ambiente", recogido en el segundo párrafo del punto 1. por el de "**entorno**", dado que la adaptación de los edificios nunca lo es respecto al ambiente, sino al entorno urbanístico.

“Los Municipios **deberán** dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados o en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo”.

“Los Municipios estarán habilitados, además, para dictar órdenes de ejecución de obras de mejora en toda clase de edificios para su adaptación al **entorno**. Los trabajos y las obras ordenados deberán referirse a elementos ornamentales y secundarios del inmueble de que se trate, pretender la restitución de su aspecto originario o coadyuvar a su mejor conservación”.

Artículo 159. Ruina física inminente.

Observamos un error en el punto 2. Un error, dado que se establece que “las indemnizaciones que satisfaga el Municipio serán repercutibles en el propietario”. Consideramos que la redacción correcta es “**...serán repercutibles al propietario**”

Artículo 177. Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos administrativos.

Consideramos conveniente reforzar el status del ciudadano de manera que, además de la propia Administración, pueda también este instar la inscripción de los actos a que se refiere el precepto. En consecuencia, proponemos la siguiente redacción del número 2. del artículo 177.

“2. El acceso al Registro de la Propiedad a que se refiere el número anterior se instará **por el ciudadano interesado en el respectivo expediente así como** por la Administración actuante...”

Artículo 178. Información y publicidad en obras.

En líneas generales, consideramos acertada la redacción de estos preceptos, si bien consideramos insuficiente la redacción del artículo 178. Proponemos la siguiente redacción:

"1. En toda obra de urbanización, construcción o edificación, e instalación, será preceptivo disponer, desde su inicio, mediante un cartel visible desde la vía pública, la información **relativa al tipo de obra, su fecha de comienzo, finalización, así como los datos relativos a la documentación de la actuación urbanística objeto de ejecución, incluida el otorgamiento de las correspondiente licencias y las empresas promotoras y constructoras.**

2. La publicidad que se haga de la obra en los medios de información, así como los medios de publicidad especializados en materia de urbanismo deberá comprender la anterior información sin que en ningún caso puedan omitir dato alguno, así como contener indicación alguna disconforme con la ordenación urbanística ni susceptible de inducir a error a los adquirentes sobre las restantes condiciones urbanísticas de ejecución".

3. En todo caso, la información a que se refieren los números anteriores habrá de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios, contemplados en la normativa sectorial correspondiente.

Artículo 203. Exclusión de beneficios económicos.

Consideramos necesario modificar la redacción del artículo 203, dado que este precepto se limita a establecer que las infracciones urbanísticas en ningún caso podrán reponer beneficio alguno a sus responsables, incrementándose la cuantía de la multa en caso contrario. El precepto debe establecer no sólo la prohibición de que las infracciones reporten un beneficio para los responsables, sino fijar una cuantía superior mínima de las sanciones a imponer, dado que en caso contrario no se consigue el fin disuasorio de toda disposición sancionadora.

Proponemos incorporar en el inciso final del número 1. del precepto la siguiente mención:

“...cuando la suma de la multa y el coste de la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción arroje una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar, **como límite, el treinta por ciento superior al montante del referido beneficio**”.

Artículo 208. Clases de infracciones y tipos legales.

Este artículo clarifica las sanciones y su graduación. No obstante, en su nº2, letra a), al definir las sanciones leves incluye a las empresas suministradoras que prestan determinados servicios sin exigir la acreditación de la correspondiente licencia, lo cual parece absolutamente desproporcionado y ajeno a la realidad socioeconómica.

Por ello planteamos que tal calificación debería limitarse a los supuestos en los que se haya adoptado la decisión de suspensión cautelar de la obra o

existieran indicios notorios de falta de la licencia. En otro caso se impondrían unas obligaciones excesivas a unos suministradoras, más allá de lo razonable.

Artículo 225. Actos con incidencia en bienes o espacios de valor arquitectónico, histórico o cultural.

Hemos de hacer una especial referencia al artículo 225, donde se sancionan los "actos con incidencia en bienes o espacios de valor arquitectónico, histórico o cultural". En este precepto se sanciona con multa del doscientos al trescientos por ciento del valor de lo destruido o alterado o del cien al ciento cincuenta por ciento del valor de lo destruido. La segunda de las sanciones se aplica cuando los bienes destruidos gozan de una protección de grado inferior. Pero este no es un criterio válido de cuantificación de las sanciones, por varias razones:

1. La especial dificultad para valorar económicamente el valor de los bienes arqueológicos.

2. El enorme peligro que este criterio conlleva, pues ello reduce el problema de la conservación del Patrimonio Arqueológico a un mero cálculo. Siempre que la sanción aplicable a la destrucción de un bien integrante del Patrimonio histórico sea inferior al beneficio obtenible, éste quedará destruido.

Consideramos que en estos casos las sanciones deben ser muy superiores, pues de lo contrario pierden parte de su eficacia indemnizatoria. Así, proponemos incorporar en el precepto, con carácter disuasorio que el límite de las sanciones aplicables esté en función de la gravedad de los actos cometidos; de esta manera en el supuesto previsto en el número 1, se deberá indicar que el límite de la sanción podrá ser de hasta cien millones de pesetas y en el supuesto descrito en el número 2, un límite de hasta cincuenta millones de pesetas. Dichas cifras coinciden con lo previsto en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.

DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIA Y FINAL.

Se contienen cuatro disposiciones adicionales. En la Primera se determina el régimen del subsuelo sin aprovechamiento urbanístico, regulación a todas luces insuficiente al dejar sin resolver si la “presunción de subsuelo público” por lo que se ha propuesto su incorporación al artículo 1.

V. CONCLUSIONES

El CES de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Sevilla, a 18 de julio de 2001

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix