

Informe de sugerencias para el proceso participativo para la elaboración de la nueva Ley Urbanística de Andalucía convocado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorio.

Diagnóstico, motivación y objetivo de la Ley para un nuevo modelo urbanístico

En este apartado, más que aportar soluciones concretas, se enuncia un listado de problemas a resolver ya que el balance de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, a partir de aquí) después de casi 15 años de desarrollo, es muy NEGATIVO. El análisis previo a realizar, debe delimitar bien las causas del problema a resolver antes de “revolucionar” el sistema en que basar un **nuevo modelo urbanístico**. La solución que se adopte para cada uno de estos problemas debería quedar recogida en la **Exposición de Motivos y Objeto de la nueva Ley**.

- Necesidad de **integración legislativa** en territorio, medio ambiente y urbanismo, armonizando todas las materias sectoriales con incidencia en este último.

La aprobación del **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía** (POTA, a partir de aquí) por el Parlamento paralizó los desarrollos urbanísticos en marcha de los Planes generales de Ordenación Urbanística (PGOU, a partir de aquí) lo que hubiera exigido un **cambio** de la ley en profundidad. Cambio que sólo ahora (**11 años después**) se propone. El POTA introdujo parámetros normativos con incidencia en la normativa urbanística (Artículo 45 POTA). Se trata de ámbitos concomitantes, pues ambas legislaciones actúan sobre la Planificación del Territorio y deberían ser Títulos o Capítulos del mismo texto Legislativo.

La **legislación medioambiental** ha cambiado por completo el orden de prioridades, primero el medioambiente, ya sea natural o urbano, después la planificación según las cualidades del territorio concreto. Esta percepción de Sostenibilidad Medioambiental debe “concretarse” en la nueva Ley.

- **Modelo agotado**. El nuevo marco normativo estatal en materia de suelo y rehabilitación urbana (TR Ley Suelo estatal) ha supuesto un importante cambio en la forma de concebir el crecimiento urbano. Ahora el objetivo principal radica en la ciudad edificada. Esto supone un cambio radical ya que, a diferencia de las anteriores leyes centradas en el desarrollo del suelo, **el objetivo central es la ciudad**, ecosistema donde se desarrolla la vida humana.

Por este motivo, la **clasificación** del suelo empieza a perder contenido ante un modelo de ciudad compacta basada en la **regeneración urbana y la sostenibilidad** y no en el crecimiento. La clasificación (que caracteriza al modelo urbanístico español) es **ineficiente y fuente de conflictos**. Habría que **replantearse** su conveniencia y necesidad.

Aunque no corresponde a los técnicos elegir o decidir el modelo urbanístico (que es responsabilidad política), si podemos ayudar a concretarlo y formalizar el modelo por el que se opte.

- **Sistema urbanístico fallido** debido a los procedimientos necesarios para ponerlo en práctica. Los instrumentos de planeamiento y gestión son los mismos en esencia que los históricos (PGOU/PERI/PPO/Juntas de Compensación). Se llevan utilizando hace más de un siglo, pero los problemas de la ciudad actual no son los de la ciudad histórica (ciudad industrial del XIX o la ciudad de la autarquía de la posguerra). Esos instrumentos son hoy por hoy **cuestionables**.

También se han detectado innumerables carencias y problemas en la aplicación de otras disciplinas reguladas en la propia Ley (licencias, infracciones, conservación, expropiaciones, etc.)

Proliferación de **conceptos jurídicos indeterminados y falta de seguridad jurídica**. Las **sentencias judiciales** que han afectado a los PGOU, han apuntado a la dialéctica suelo urbano consolidado - no consolidado, correspondencia de cesiones y de cargas urbanísticas, contenido documental, etc. Garantizar la seguridad jurídica, que se debilita debido a la complejidad de los procedimientos legales, debe ser uno de los objetivos de la nueva legislación.

- **Falta de atención a las competencias municipales**, transgrediéndose el principio de autonomía local en la gestión de sus intereses. La distinción entre **estructural y pormenorizado** que hace la ley para los PGOU no se ajusta al real reparto de competencias establecido por la jurisprudencia del TS.

En la estructura del PGOU habría que distinguir lo que es **supralocal** y lo que no. Lo primero lo debe aprobar la comunidad autónoma, lo segundo la administración local (sin perjuicio del control de legalidad de todo el plan que corresponde a la primera.)

- **Dependencia en la iniciativa privada sobredimensionada**. La gestión debe asumir que la creación de ciudad es función pública que corresponde a las administraciones sin perjuicio que la ejecución puede ser objeto de concesión mediante concurso.

Aunque eso depende en gran parte de la legislación estatal, mantener el protagonismo de los propietarios en la formulación de los planes y en su gestión (salvo concretas operaciones empresariales puntuales: industriales, terciario, turístico, etc. cuya regulación debe ser diferente) es fuente de la mayor parte de los conflictos que provocan los planes en su tramitación y posterior gestión.

- **Desacertada regulación de los PGOU** en la LOUA. No hay distinción entre niveles de **complejidad** en función de los distintos tipos de municipios. Un ejemplo, el 30% del artículo 45 del POTA es sobrado para municipios grandes pero insuficiente para los pequeños. Por eso solo se han aprobado PGOU de grandes municipios.

Los **municipios pequeños** carecen de respuesta en la LOUA. La normativa aplicable compleja puede valer en grandes municipios con oficinas técnicas de gestión adecuadas. En los pequeños municipios eso no existe y la Ley propone el mismo tipo de planes y de instrumentos de gestión que en los grandes municipios.

El nuevo PGOU deberá ser simplificado, flexibilizado, proporcional a las necesidades del municipio que ordena y con un fraccionamiento racional de las determinaciones que favorezca unas fases de planificación viables. En ese sentido los PGOU deberían limitarse a “calificar el territorio” (asignar usos) y establecer reglas de juego (para las operaciones de transformación y nueva urbanización).

La referencia documental para los nuevos PGOU que se aprueben (por su ágil tramitación y simplificación documental) podrían ser las Adaptaciones Parciales o las Normas Sustantivas.

- Necesidad de una **nueva regulación para el Suelo No Urbanizable**. Este informe incorpora más adelante un apartado con propuestas al respecto.
- La LOUA es **farragosa, compleja y contradictoria**. El **exceso de normativa urbanística** y sectorial no ha redundado en la definición de un modelo urbanístico claro. Además, la LOUA ha sido objeto de **demasiadas modificaciones** (algunas obligadas y otras no), urgiendo un **texto refundido único**.

En la elaboración de la nueva Ley, sería necesario un análisis comparativo de la problemática de Andalucía con el del resto de comunidades autónomas, así como un conocimiento en profundidad del **modelo europeo** y su aplicabilidad en nuestra región.

La nueva Ley debe ser **sencilla de leer, clara en sus planteamientos y fácil de aplicar**, con un articulado **reducido al máximo** (ya habrá tiempo de explayarse en los reglamentos) y responder a un modelo urbanístico también **claro y coherente**. No puede ser un refrito de normas estatales antiguas, normas autonómicas y normas de invención propia. Debe tener **coherencia** y **sentido común**.

Principios y fines de la actividad urbanística a contemplar por el planeamiento

Entre los objetivos de la nueva LOUA que se incorporen en el Título Preliminar y las Disposiciones Generales, deberían figurar:

- **Fortalecimiento del papel de la arquitectura** y de los arquitectos en el urbanismo: **La arquitectura de la ciudad**.

La ciudad es un medio físico artificial creado por las personas para responder a sus necesidades vitales de manera más eficiente de lo que serían satisfechas en la naturaleza prístina. Prueba de ello es su proliferación global.

Es el resultado de la sedimentación y agregación de arquitecturas de las distintas culturas y sociedades que se han sucedido en un mismo espacio físico a lo largo de los siglos. La ubicación de sus hitos, la estructuración de sus tránsitos y la distribución de sus usos, ha sido fruto desde el principio de una intencionalidad y de una necesidad.

Las personas interactuamos con la ciudad a través de nuestros sentidos. La ciudad que nos da cobijo es un medio físico, constituido por piezas arquitectónicas y elementos urbanísticos, que configuran el espacio que nos rodea. Al que nos acercamos en primera instancia a través de la vista.

Esta nos da acceso al primer estrato o 'exoestructura' de la ciudad el cual configura el espacio, condiciona su funcionamiento y nuestra relación con la ciudad. Toda esta 'exoestructura' está soportada en segundo estrato por la 'infraestructura' que da servicios y hace posible la habitabilidad de la ciudad.

La 'exoestructura' es la conjunción de volumen y epidermis. Son las masas y los vacíos, la luz y la sombra, son la textura y el color, los lugares de tránsito y de descanso... Cada ciudad es única en la manera en que ha tomado forma la combinación de estos parámetros, en un proceso vivo y continuado.

A lo largo de la historia los antecesores del actual arquitecto han dedicado los conocimientos que iban adquiriendo, y todos sus esfuerzos a la materialización tanto de la 'exoestructura' como de la 'infraestructura'.

El oficio del arquitecto ha sido siempre el del intermediario entre las inquietudes de los responsables políticos y las necesidades vitales de las personas que habitan la ciudad. Ha interpretado a lo largo de la historia el contexto social, cultural, político y económico y lo ha reflejado en una determinada solución formal de configuración del espacio que es la ciudad.

La profesión de arquitecto tiene la capacidad, por su formación académica, y el deseo asumido de seguir siendo participe de este proceso cambiante que es la ciudad.

- Recuperar la **escala humana y el urbanismo para las personas**.

“La planificación urbana ya no se puede entender como la organización de un territorio delimitado Administrativamente”. (José Fariñas)

- Promover y favorecer la **complejidad y la eficiencia**.

“La principal cualidad que debe poseer cualquier sistema para subsistir, para defenderse mejor de las desestabilizaciones internas y externas, es el de ser complejo”. (J. Jacobs)

- **Compacidad y diversidad** urbanas.

“Aumentar la complejidad urbana significa aumentar la diversidad de las personas jurídicas y, con ello, el nivel de conocimiento que atesoran. Cuando se alcanza determinada masa crítica, un número mayor de actividades prosperan por las sinergias que proporciona una complejidad creciente. La atracción de inversiones aumenta a medida que lo hace la diversidad de personas jurídicas, es decir, en la medida que aumenta el capital económico y social”. (Rueda, S.)

- **Rehabilitación-Regeneración urbana y rural:** Planificación integrada urbanismo-territorio. Reforma de las ciudades y garantía de un desarrollo urbano sostenible (gran reto del urbanismo del siglo XXI)

- **Integración y articulación** de los espacios protegidos y el paisaje, como generadores de diversidad. Este informe incorpora más adelante un apartado con propuestas al respecto.

- Arquitectura **más acorde con el entorno y el clima**, frente a la arquitectura globalizada y banal. Deben recuperarse cualidades “locales” pero adaptadas a la sociedad actual, tal y como las ciudades se situaron en torno a un territorio concreto y desarrollando cualidades específicas, utilizando lo mejor del desarrollo tecnológico actual.
- **Optimización** de la cuantificación, localización y polifuncionalidad de **equipamientos**
- Principios y objetivo de **movilidad sostenible**
- Nueva regulación que atienda la **demanda de vivienda protegida**: articulación urbanística de planes de vivienda y suelo. Este informe incorpora más adelante un apartado con propuestas al respecto.
- Nuevo **régimen urbanístico** de derechos y deberes:
 - Disminución racional de interés económico del urbanismo
 - Aumento iniciativa pública en desarrollo planes
 - Viabilidad: equilibrio cargas-beneficios
 - Nuevo marco regulador igualdad de derechos
 - Regulación de la sostenibilidad económica
- Procedimientos de **tramitación urbanística**:
 - Inmediatez y actualización permanente del plan
 - Agilidad sin merma de controles sectoriales
 - Plazos obligatorios informes sectoriales
 - Racionalidad y valoración sectorial única
- Regulación expresa de los procedimientos de **participación ciudadana** atendiendo a:
 - Criterios de efectividad, operatividad y viabilidad
 - Sostenibilidad, representatividad e interés general.
 - Derechos de los ciudadanos (vivienda digna- movilidad sostenible-calidad ambiental-cambio climático-eficiencia energética, etc.)
 - Derechos y deberes de los propietarios de suelo.
 - Problemas urbanos (tráfico-seguridad-precio vivienda, etc.)
 - Este informe incorpora más adelante un apartado con propuestas al respecto.

Ordenación urbanística y territorial. Objetivos del planeamiento

El agotamiento del modelo al que nos referíamos en el diagnóstico, exige una **total renovación** de lo que supone la “planificación”. Sugerimos los siguientes contenidos para un futuro Título de la Ley que regule la **Ordenación urbanística y Territorial**:

- Preferencia de **terminación de la ciudad existente** antes que prever nuevos crecimientos: **Rehabilitar, Renovar, Regenerar**

Si bien la vigente LOUA, en la exposición de motivos y en los objetivos plantea la necesidad de mejora de la ciudad existente, basada en la reforma y rehabilitación, el cuerpo normativo no recoge estos principios y está **enfocado a regular** tan solo las transformaciones de suelo y los **nuevos crecimientos**.

En la legislación vigente, al igual que en las anteriores desde la del 56, la gestión urbanística termina con la urbanización, transformado el suelo en solar. Casi toda la normativa está orientada a regular las distintas fases de este proceso. Las herramientas, los instrumentos del planeamiento, proyectos de urbanización y reparcelación, están pensados para la **transformación de suelo**. Además de presentar un alto grado de obsolescencia, son totalmente inservibles para intervenir en la ciudad existente.

La intervención en la Ciudad Existente (incluida, como hemos mencionado, en el apartado 3º de los objetivos de la LOUA) necesita instrumentos acordes con la Ley estatal (T.R. Ley de suelo y rehabilitación urbana).

Por tanto, se deben crear nuevos instrumentos que atendiendo a criterios de **Normalización, Simplificación y Proporcionalidad** permitan **recuperar la credibilidad, valor y prestigio del planeamiento**. Este informe incorpora más adelante un apartado con propuestas al respecto.

- Revisión de la **clasificación-categorización del suelo**. La terminología relativa al suelo urbano es demasiado generalista y simplista, ya que no recoge las múltiples circunstancias que se dan en el suelo urbano.
- **Ordenación integral territorial (y del litoral) y urbanística**. Se requiere una correcta lectura del territorio que implique **una visión integradora entre ordenación y paisaje urbano y rural**, entendiendo que las **divisiones administrativas en municipios, provincias, etc. son un artificio** que no debe seguir obstaculizando estrategias de ámbito territorial. Hoy sabemos que no es posible intentar solucionar las dificultades relacionadas con la **sostenibilidad de ámbito global a un nivel meramente urbano y municipal**, estando constatado la incoherencia que supone desarrollar el planeamiento únicamente a esta escala.

Por tanto, se hace imprescindible que el nuevo marco legislativo, aborde una **renovación de la legislación territorial**, que implique además una revisión de los criterios sobre limitación crecimientos (**supresión 40/30**), el concepto de **ciudad compacta** y sus deseables variantes, adaptándose a su vez a estrategias de ámbito nacional y europeo.

- **Simplificar** actual PGOU (como mencionábamos en el apartado anterior, en una primera fase con un modelo documental basado en la figura de la Adaptación Parcial) y **limitar determinaciones** globales.

Además de **simplificar el sistema de planificación** y buscar herramientas operativas, se debe contemplar el **fraccionamiento de las fases de planificación**, instando a diferenciar las determinaciones de ámbito municipal, relacionadas con el corto plazo y vinculadas a partidas presupuestarias que garanticen su viabilidad y ejecución, con las de ámbito territorial, que deben recoger lo relacionado con las infraestructuras, protecciones ambientales, etc. Así como introducir una diferenciación expresa entre **planificación y programación**. Este informe incorpora más adelante un apartado con propuestas al respecto

- Atención a la ordenación y procedimientos de aplicación en **pequeños municipios**, ajustando sus PGOU conforme a criterios de **Modulación-Proporcionalidad**.
- Conseguir calidad propositiva: **Ciudad no anodina**. Es preciso evitar que estas intervenciones se realicen conforme a parámetros y modos que imiten los patrones de la ciudad de nueva construcción. Se debe fomentar la diversidad de tipologías residenciales y de usos, consiguiendo con ello **recualificar la trama existente**.
- Personalización-**identidad de la ciudad**. Modelo asumido. La complejidad del entorno urbano no ha sido tenida en cuenta en la legislación y planificación anterior. Con la nueva ley se debe instar a unos **estudios y diagnósticos más profundos del suelo urbano**, ya que la ciudad son los edificios y sus entornos, para poder determinar las necesidades de intervención.
- **Optimización** y polifuncionalidad de los **equipamientos**. El planeamiento debe **detectar los ámbitos urbanos con deficiencias**, indicando y justificando tanto la delimitación como la problemática, ya que la búsqueda de soluciones a ámbitos concretos debe ser acometida en el contexto de la totalidad de la ciudad. Esto debe conducir a una **regeneración del espacio público**.
- En el trámite y desarrollo de las **nuevas figuras** de planeamiento, debe impulsarse una **mayor implicación ciudadana**. La incorporación de las herramientas digitales debe ser un pilar fundamental, ya que fortalecen la transparencia y permiten que se realice la evaluación y seguimiento de las intervenciones.
- Impulsar **formas de financiación y consignaciones presupuestarias**. Fomentar la cooperación público-privada en la gestión ejecución rehabilitadora, regeneradora, renovadora, impulsando la participación ciudadana. Es importante establecer marcos institucionales y poner en práctica nuevas políticas que eviten cometer los mismos errores del pasado.
- Podría introducirse la **figura del Edificador**, presente en otras legislaciones, con introducción de los suficientes mecanismos de control, salvaguardando los derechos del propietario, para casos de imposibilidad de acometer la conservación, edificación.
- En atención al **principio de desarrollo territorial y urbano sostenible**, la nueva Ley debería incluir disposiciones (previstas embrionariamente en Ley estatal) para que la **participación de la comunidad en las plusvalías** pueda conjugarse mediante **mejoras (cuantificables) de la sostenibilidad urbana** de los ámbitos a ordenar (contemplando estrategias de bioclimatismo, ordenanzas ambientales, eficiencia de las redes urbanas, planificación urbana estratégica, etc.).

Como soporte a este mecanismo legal, deberían implementarse **medidas complementarias**:

- Crear una **conciencia general sobre la necesidad de modificar el modo de vida actual y los beneficios de la reducción de huella ecológica** de las ciudades basada en el modelo de crecimiento no disperso, con suelos protegidos que equilibren el ecosistema urbano, con una infraestructura verde que conecte ambientalmente el territorio.
 - Soluciones viarias y medidas basadas en **movilidad sostenible**.
 - Proporcionar recursos que faciliten la **formación** y puesta en práctica por parte de los **profesionales responsables del planeamiento** (dentro y fuera de la administración) en las materias de evaluación ambiental estratégica, paisaje, restauración medioambiental, naturalización de espacios urbanos degradados, planeamiento sostenible, etc.
 - Fomentar la **concienciación de la conservación y rehabilitación** de edificios, posibilitando medidas que ayuden a las familias y comunidades a realizarlos, dentro de los beneficios se deben arbitrar medidas fiscales directas a nivel municipal.
- Otros aspectos fundamentales para la regeneración urbana son los relacionados con la **accesibilidad**, el uso preferente del espacio público por el peatón, la mejora del transporte urbano, la relación y la conectividad de los equipamientos y zonas verdes, la gestión de residuos urbanos.
 - Análisis crítico de **indicadores urbanísticos** preexistentes. Se debería incorporar al Área Urbana preexistente los **indicadores** de Edificabilidad y densidad previos, a la hora de realizar una operación de reforma, no partir, como se hace ahora, de parámetros máximos que van en contra del teórico modelo a adoptar de Ciudad Compacta, por otro lado, discutible en cuanto su aplicación mayoritaria, pues dependerá de la diversidad de núcleos, asentamientos y urbanizaciones existentes según el Territorio de Actuación. Otra vez crítica a la falta de consideración de diversidad existente entre los distintos territorios, núcleos y ciudades de Andalucía.
 - Anexos a nueva LOUA:
 - Conceptos y terminologías urbanísticas (diccionario)
 - Listado ordenado de instrumentos urbanísticos (proceso)

Instrumentos de ordenación territorial y urbanística y desarrollo del planeamiento

Proponemos el listado de instrumentos con la determinación de su finalidad y alcance para un futuro Título de la Ley que regule los instrumentos de ordenación urbanística, figuras de planeamiento y otras

- **NORMATIVAS DIRECTORAS (NNDD)**
- **NORMATIVAS SUSTANTIVAS (NNS)**
- **PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA ESTRUCTURAL (PGOUE)**
- **PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA PORMENORIZADA (PGOUP)**
- **PLAN GENERAL DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA (PAU)**
- **PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN URBANA (PPOU)**
- **PLANES ESPECIALES DE REGENERACIÓN URBANA INTERIOR (PERIs)**
- **PLANES DE DETALLE DE ORDENACIÓN URBANA (PDOUs)**
- **PLANES ESPECIALES DE REGENERACIÓN RURAL (PERUs)**
- **PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN (PEPs)**
- **PROYECTO DE EJECUCIÓN JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO. REPARCELACIÓN (PR)**
- **PROYECTO DE EJECUCIÓN FÍSICA DEL PLANEAMIENTO. URBANIZACIÓN (PU)**
- **PROYECTO DE AUTORIZACIÓN DE USO EN SUELO NO URBANIZABLE (PA-SNU)**
- **PROYECTO DE PARCELACIÓN URBANÍSTICA (PP)**
- **ORDENANZAS MUNICIPALES (OM)**

Finalidad y alcance de cada figura:

NNDD = Competencia J.A. para complementar y/o unificar criterios normativos especialmente para T.M. sin planeamiento.

NNS = Documento integrado sustitutivo del PGOUE en pequeños municipios a elaborar por organismos supramunicipales.

PGOUE = Plan General estructural del T.M., competencia municipal y supervisión de J.A. (control de legalidad, protecciones, territorio)

PGOUP = Plan General pormenorizado de la ciudad (actual y futura) competencia municipal y supervisión J.A (control legalidad).

PAU = Plan General de programación de Actuaciones Urbanísticas (delimitación ámbitos gestión, sistemas, fases, etapas, plazos...). competencia municipal exclusiva.

PPOU = Ordenación Urbana Pormenorizada de sectores de suelos vacantes. competencia Ayto. informe previo (legalidad) J.A.

PERIs = Reforma, Rehabilitación, Renovación, Regeneración... suelos urbanos preexistentes. competencia Ayto. informe previo (legalidad) J.A.

PDOUs = Ordenación Detallada Puntual enclaves urbanos actuales o futuros (equivalente al actual E.D.) pero con rango jurídico de innovación pormenorizada de planeamiento (sin alteración de la ordenación estructural). competencia municipal exclusiva.

PERUs = Diferentes Planes de Renovación y Regeneración del medio rural. competencia aytos. control legalidad, territorial y protecciones J.A.

PEPs = Planes Específicos de Protección y/o catálogos de elementos, enclaves, recintos, espacios... en cualquier clase de suelo. competencia Ayts. control legalidad, territorial y protecciones J.A.

PR = Proyecto de Equidistribución. Competencia municipal exclusiva

PU = Proyecto de obras de Urbanización (diferentes niveles: integrales, fases, elementos, obras ordinarias...). competencia municipal exclusiva

PA-SNU = Proyecto de uso específico compatible con el medio rural. competencia municipal. informe previo J.A. (territorio, protecciones)

PP = Proyecto de Parcelación urbanística en suelo urbano (las posibles parcelaciones en SNU no serían “urbanísticas” y no se contemplarían por la LOUA). competencia municipal exclusiva.

Los anteriores instrumentos **no** son necesariamente **excluyentes**. P.ej. podrían tramitarse en un único documento los **PGOUE-PGOUP-PAU**, siguiendo el modelo del actual PGOU. en todo caso los **controles sectoriales** se ajustarían al nivel de determinaciones de cada instrumento urbanístico **evitándose duplicidades** en dichos controles en un plazo determinado de tiempo.

Planeamiento General.

Se aporta un esquema con las propuestas relativas al Modelo documental, Revisión de Técnicas y Conceptos, Revisión de los procesos de Tramitación, Revisión de los procesos de gestión y Desarrollo y actualización del nuevo Planeamiento General.

- **Modelo documental**
 - Reducción la **rigidez normativa** y la **complejidad documental**.
 - Redefinición de la **ordenación estructural** del PGOU.
 - **Segregación ordenación estructural-pormenorizada** PGOU.
 - Segregación ordenación del **suelo urbano** del PGOU.
 - **Nuevo modelo de PGOU** (estructural) equivalente a antiguos PGOU españoles (reservas urbanas, rústicos de control, ausencia de programa y de ordenación pormenorizada, documentos reducidos, etc.)
 - Nuevo modelo de PGOU (estructural) similar a **Plan Territorial** de ámbito **municipal**.
 - Nuevas figuras simplificadas planeamiento general pequeños **municipios** (equivalentes a antiguas NNSS, PDSU, etc.)
 - Ponderación dialéctica **Planificación – Programación**.
 - Necesidad inmediata de **Reglamento de Planeamiento** o guía documental del planeamiento.

- **Revisión de Técnicas y Conceptos**

- Conceptualización de los **Sistemas Generales**.
- Adecuación entre **indicadores globales y pormenorizados**.
- Localización, diversidad, funcionalidad **dotaciones públicas**.
- Clarificación de los diferentes **ámbitos urbanísticos**: áreas, sectores, áreas homogéneas, zonas, unidades de ejecución, etc.
- Respuesta a las demandas también **en suelo no urbanizable**. parcela mínima SNU común ¿unidad mínima de cultivo?
- Consecuencias de la ordenación urbanística: el régimen de **fuera de ordenación y asimilados**. el régimen transitorio
- Dimensionamiento adecuado de la edificabilidad (**viabilidad**)
- Revisión reserva VP ¿plazos?. Articulación **Planes de vivienda**
- Revisión **“Técnica AM”**: ¿Coeficientes de homogeneización? ¿Delimitación áreas de reparto? ¿Cesión 10% am?

- **Revisión de los procesos de tramitación**

- Regulación **plazos administrativos**. el silencio debe evitarse. No tiene sentido silencio “negativo” pero objetivamente no todos los silencios pueden ser “positivos”. Se trata de lograr resoluciones a corto-medio plazo (3-4 meses).
- Necesidad de un **cambio de actitud (en positivo)** de las administraciones **sectoriales** para lograr soluciones a las propuestas urbanísticas. Informes sectoriales no vinculantes
- **Control único (global) sectorial** por órgano designado ¿Comisión Territorial? ¿Dirección General? ¿Ponencia Técnica Recuperada? En todo caso administración urbanística dirige a sectoriales (**no subordinación sectoriales a urbanismo**). Informes **sectoriales** no entrar en **decisiones urbanísticas**.
- Integración procedimientos urbanístico-ambiental-sectorial.
- **Racionalizar “EAE”**. Actualmente situaciones absurdas (no excepcionales) demoran los procesos.
- **Limitación de las atribuciones de la Junta de Andalucía** en materia de aprobación del planeamiento = reconocimiento racional de **competencias municipales** (apoyo supramunicipal a pequeños municipios)
- Controles Junta de Andalucía en los ámbitos de **Legalidad – Territorio – Protecciones**
- Fomento de la **Participación ciudadana** racionalmente organizada y articulada. **Función didáctica** y objetiva del urbanista (redactor del planeamiento): Difusión, Consultas previas, Publicidad de estudios informativos, Avances de planeamiento, Resúmenes ejecutivos, Transparencia, Accesibilidad telemática a la información urbanística.

- **Revisión de procesos de gestión**
 - **Gestión pública** prioritaria. cooperación, expropiación, etc.
 - A tener en cuenta un nuevo propietario de suelo: **Los bancos**.
 - Posible **revisión plusvalías** actividad urbanística ¿**Públicas**? y ¿Adecuada compensación a agentes privados?
 - Soluciones reales y regladas al **incumplimiento manifiesto** de plazos y programas. pérdida de derechos, expropiación, aplicación ley estatal (valoración suelos). Evitar especulación.
- **Desarrollo y actualización**
 - **Respeto** a la **ordenación aprobada** del planeamiento.
 - **Revisión continua y permanente** del planeamiento sin necesidad de reiniciar traumáticamente un nuevo PGOU.
 - Fomento de la **innovación-actualización** de la **ordenación pormenorizada** con instrumentos de fácil tramitación.
 - Análisis objetivo y ágil de la oportunidad y conveniencia de innovaciones propiamente dichas (estructurales) del PGOU.

Propuesta relativa a la Sostenibilidad de la Vivienda de protección

El marco legislativo actual ha dejado de lado la promoción de viviendas de protección oficial en régimen de propiedad y sólo contempla el acceso a la propiedad mediante la fórmula de vivienda en alquiler con opción a compra. Esto obliga al propietario de los suelos calificados para vivienda protegida a analizar la viabilidad de los mismos bajo esta única fórmula.

Desde el momento en el que la calificación de los suelos para la construcción de viviendas protegidas se realiza desde el planeamiento general con independencia del valor que puedan tener en el momento de su desarrollo; la obligación de limitar el precio del suelo de los terrenos calificados para la construcción de viviendas protegidas ha perdido la lógica que la inspiró y según la cual, el esfuerzo de limitar el precio de alquiler de la vivienda construida sobre unos suelos con un precio tasado se veía recompensado con la calificación de las viviendas, y la concesión de subvenciones al promotor y la subsidiación del préstamo hipotecario.

Ante la ausencia de un plan de vivienda nuevo que renueve al Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016, el recientemente aprobado Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, sólo contempla que se mantengan las subsidiaciones y subvenciones concedidas al amparo de planes anteriores. Bajo estas condiciones, y mientras que no cambie el actual marco normativo, el margen de explotación de las promociones de VPO en régimen de alquiler es negativo hasta veinticinco años después de la finalización de su construcción y puesta en alquiler. Aun suponiendo unas condiciones óptimas durante la promoción y una tasa de ocupación del cien por cien durante todo ese periodo.

Tan sólo se obtiene un margen de explotación positivo en el caso de que de las promociones de régimen general en las que la disminución de las calidades permita que los costes de producción sean reducidos. No obstante, en esos casos, el margen de explotación anual a 25 años es muy bajo (del 0,30% ó el 0,13%, según se considere sobre el capital propio invertido o sobre el total de la inversión) en comparación con la rentabilidad de los Bonos del Estado a 10 años, que ofrecen una rentabilidad actual de 1,04% a día de hoy. Lo que convierte a estas promociones en un negocio muy poco atractivo.

Habría que retrotraerse a las condiciones de los planes de vivienda anteriores al Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016, en los que se contemplaban ayudas al promotor privado para que la promoción, para estudiar escenarios más favorables. En ese caso y bajo la hipótesis de que solamente se concedieran las subvenciones contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-012, los márgenes de explotación se sitúan entre el 1,03% y el 2,25% anual del capital propio invertido durante los veinticinco años, lo que empieza a representar una inversión relativamente similar a la de los Bonos del Estado.

No obstante, hay que tener presente que este escenario supone realizar previsiones de negocio a 20 años vista, cuando la garantía de interés de las Obligaciones del Tesoro o los Bonos del Estado rara vez supera los diez años y supone un periodo muy amplio para garantizar que el interés de los préstamos se mantiene dentro de un margen aceptable y bajo.

En esta situación, las condiciones de negocio son completamente diferentes a las que soporta el promotor tradicional de viviendas en venta, por lo que, no sólo cambia el modelo de negocio, sino también el tipo de empresario que puede abordarlo, que ahora debe tener una gran capacidad financiera para poder inmovilizar importantes sumas de capital durante un periodo de tiempo mucho más largo que cuando se invierte en la promoción de viviendas para la venta.

Frente a un negocio cuyo interés se encuentra en la obtención de unos beneficios y la recuperación del capital invertido en un plazo relativamente corto, la promoción de vivienda protegida en alquiler encuentra el suyo en la generación de un patrimonio que dará una rentabilidad aceptable y más o menos segura a medio y largo plazo.

Con estas condiciones, el desarrollo de los suelos calificados para vivienda protegida que no sean cedidos a la administración, no sólo queda a la expensa de que la viabilidad de la promoción en función de que las subvenciones que pueda conceder la administración, sino también de que entren en el sector nuevos operadores económicos con suficiente capacidad financiera como para abordar inversiones a medio y largo plazo. Expectativa que condiciona el desarrollo de los diferentes sectores urbanísticos.

Llegados al extremo, la ausencia de posibilidades de negocio sobre estos suelos calificados para la promoción de vivienda protegida puede condicionar la viabilidad del resto de promociones de los diferentes sectores, y llegados al extremo, bloquear su desarrollo. En la medida en que este 20% de aprovechamiento no encuentre una salida fácil al mercado, surge la posibilidad de que el promotor del sector pretenda repercutir su coste sobre el de los solares no calificados, aumentando su precio para cuadrar sus resultados inmediatos. Opción que supondría el aumento del precio de estos solares, que en un extremo pueden llegar a ser inviables. Momento en el que el sector quedaría bloqueado. En otros casos, los suelos destinados a las viviendas protegidas en alquiler pueden quedar a la espera de un cambio en las condiciones legislativas ante la escasa rentabilidad que supone desarrollarlos.

Ambos escenarios suponen la aparición en la ciudad de una serie de vacíos urbanos más o menos amplios.

En resumen, la combinación de la política económica en materia de vivienda y la de suelo han entrado en colisión desde el momento en que todo el volumen de suelo reservado para la promoción de vivienda de protegida por la legislación urbanística andaluza no puede ser desarrollado por las administraciones y el restante no es económicamente atractivo para el promotor privado.

Mientras que esta situación no se resuelva, lo normal será que el suelo calificado para la construcción de estas viviendas quede bloqueado, originando la aparición de vacíos urbanos y, en última instancia, un incremento del precio de los suelos no calificados y el bloqueo de los sectores en los que se encuentran a la espera de mejores condiciones legislativas.

La recuperación de las condiciones de apoyo económico que contemplaban los planes de vivienda hasta 2012 permite que estas operaciones inmobiliarias sean un negocio a medio plazo, pero necesitan que el tipo de empresario habitual sea sustituido por otro con capacidad de inmovilizar importantes sumas de capital a la espera de rentabilidades a largo plazo. Volviéndose a otorgar las subvenciones contempladas en los planes de vivienda anteriores al Plan de Vivienda estatal 2013-16, lo que en el fondo se acometería sería la subvención de la incorporación de fondos de inversión y las SOCIMI al negocio inmobiliario mediante la privatización de la vivienda social

Propuestas relativas a la regeneración integrada del conjunto urbanizado del litoral

El texto de la actual LOUA, así como la invitación hecha desde la Junta de Andalucía a la aportación ciudadana al nuevo Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Incluye numerosas referencias a la sostenibilidad, al paradigma de la sostenibilidad desde una perspectiva territorial, ambiental, social y económica como base para todo proceso de planificación urbanística y para la gestión de nuestras ciudades.

Sin embargo, ni la actual Ley, ni la aludida convocatoria, entran en la definición del alcance de esa sostenibilidad, por lo que ésta se mantiene como un **concepto vago e impreciso**.

En línea con la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y con las directrices de la Unión Europea, se estima que en la nueva LOUA debería replantearse el alcance de esta sostenibilidad teniendo en cuenta, además de su implicación en el territorio andaluz, los objetivos a más largo plazo y más amplios de la sostenibilidad global, entre los que se incluyen la lucha contra el cambio climático.

La adopción de **huella ecológica como indicador territorial** de sostenibilidad, permitiría contemplar los impactos locales, pero también sus implicaciones globales.

Por su singularidad y por el extraordinario crecimiento experimentado durante las últimas décadas, la nueva LOUA **debería tratar de forma específica las áreas urbanizadas con usos turístico-residenciales de la actual conurbación litoral del mediterráneo andaluz**, cuyo caso más representativo es la Costa del Sol Occidental (su singularidad como territorio turístico ya fue puesto de relieve por el POTA, a nivel de ordenación territorial).

Áreas urbanizadas que constituyen una parte muy representativa de la ciudad existente, cuya recalificación, era ya una prioridad para la actual ley, frente a la demanda de nuevo suelo para urbanizar (prioridad que lamentablemente no fue atendida en la práctica).

Ley que, además, identificaba en las periferias urbanas carencias de calidad, de equipamientos y servicios, que también experimentan los desarrollos del turismo residencial, asimilables a estas periferias por sus similares pautas de crecimiento, en el contexto expansionista soportado durante décadas por este litoral.

La nueva LOUA no debería mantenerse ajena al conjunto de factores que confluyen en este ámbito, alimentando un comportamiento a todas luces insostenible, concretamente:

- La inexistencia de datos fiables sobre la creciente población residente lo que impide un dimensionado adecuado de infraestructuras y servicios urbanos. A la población local, y al turismo residencial, protagonista en la zona, se suma la creciente presencia de inmigrantes climáticos, procedente de centro y norte Europa, que no suelen estar censados y por tanto no contribuyen económicamente al mantenimiento de este entramado.

- El modelo de urbanización extensiva se ha demostrado altamente ineficiente a nivel energético, económico y social, debido a los costes de construcción y mantenimiento de las ingentes infraestructuras creadas para su funcionamiento; al enorme parque de viviendas vacías y de segundas residencias generado; a la ausencia de un tejido urbano complejo que permita resolver las actividades diarias en el lugar de residencia sin necesidad de los actuales desplazamientos casi siempre en transporte motorizado privado, dada la inexistencia de un transporte público eficiente; a la segregación social que este modelo, carente de espacios públicos de relación, de equipamientos de proximidad, y privatizador del borde litoral, genera.

- El impacto ambiental derivado de la enorme superficie antropizada, asociada al nuevo modelo urbanístico, que ha supuesto el sellado e impermeabilización del antaño fértil suelo de cultivo, la artificialización de los cauces de ríos y arroyos, así como del borde litoral, ha hecho desaparecer la mayor parte de la masa arbórea original, reduce y pone en peligro la biodiversidad local, impide la función drenante del suelo y la recarga de los acuíferos, potenciado, además, al efecto isla de calor (que incrementa el sobrecalentamiento y las necesidades de refrigeración).

A estos factores se suman el sobreconsumo de recursos escasos, con significativos picos en el periodo estival, propios del uso turístico, así como de la presencia creciente de inmigrantes climáticos, con patrones de consumo de agua y de generación de residuos superiores al estándar local tradicional.

- La vulnerabilidad ante el cambio climático. Potenciada por los aspectos anteriores, la desaparición de hábitats y ecosistemas litorales, humedales, cordones dunares, huertas, etc., reducen al mínimo los servicios ecosistémicos de abastecimiento de agua, de energía, de absorción de gases efecto invernadero, de regeneración de los residuos urbanos y las aguas residuales, etc.

Factores con incidencia en el calentamiento global desencadenante del cambio climático, cuyos efectos en este litoral son ya: la escasez de precipitaciones y con ellas de agua potable, el aumento de los episodios de lluvias torrenciales y con ellas de las inundaciones por riadas, la subida del nivel del mar, el incremento de la temperatura, etc.

Vistos estos factores, la LOUA debería prever las estrategias adecuadas para la **regeneración integrada de estas áreas turístico-residenciales**, que se estima pasan por:

- Abordar la definición -y el respeto- de la capacidad de carga de estos territorios turísticos (ya contemplada en el POTA).

- Por el empleo de la Huella Ecológica y la **Huella de Carbono** como indicadores de sostenibilidad territorial.

- Por la renaturalización de este entorno profundamente antropizado, especialmente de los cauces de ríos y arroyos, así como del borde litoral, para recuperar su función como corredores ecológicos y como infraestructuras verdes.
- Por la complejización de la trama urbana, introduciendo nuevos usos, facilitando la proximidad en este espacio, y la relación de la población residente, reduciendo la demanda de desplazamientos motorizados;
- Por la rehabilitación con criterios bioclimáticos de la edificación y su entorno, así como por la generación de energías renovables que reduzcan la dependencia de los combustibles fósiles.

La aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras GIZC (propuesta a nivel de la UE y planteadas también a nivel andaluz ya en el año 2007), de vocación supramunicipal, con la participación coordinada todos los agentes, con interés en la franja litoral, con la ciudadanía con un papel preferente, facilitaría la aplicación exitosa de estas y cualquier otra estrategia que se dirima para la recuperación de estas áreas urbanizadas que actualmente ocupan el litoral mediterráneo andaluz.

Propuestas relativas a la protección del paisaje y el patrimonio

La Protección del Paisaje se incluye en la LOUA dentro del objetivo de Desarrollo Sostenible, pero en la Ley no se arbitran mecanismos o herramientas concretas que permitan llevar a cabo la protección efectiva del mismo.

Pudiera parecer que con la consideración que se realiza de la Protección del Litoral, se avanza algo, o eso es lo que se pretendió con la dudosa introducción de la no prescripción de las infracciones urbanísticas en la zona de influencia del Litoral, quizás buscando una teórica protección del paisaje. Aspecto este que se debe aclarar. Si de verdad se pretende proteger el Litoral se deben arbitrar medidas claras, a lo que ya contribuye la Ley de Costas, pero para recuperar zonas perdidas, se podrían proponer algún tipo de compensación, que evitara el desplazamiento de los actuales habitantes, mejorando con ello la calidad del Litoral degradado.

También tanto en los Planes Especiales como en las Normas de Aplicación Directa la Protección del Paisaje en los Suelos No Urbanizables en un objetivo perseguido, pero claramente no conseguido, al no incidirse en el cumplimiento concreto de su protección, vuelve a tratarse con objetivos loables pero que se considerarían Directrices o recomendaciones, cuando debieran ser Normas de obligado cumplimiento

Se debe impulsar una visión más holística del patrimonio. La incorporación de las determinaciones en materia de paisaje es esencial.

Es habitual que la percepción de los elementos susceptibles de merecer una protección esté relacionada con un alto valor artístico, y con esa filosofía están diseñadas las herramientas de protección, como los catálogos o los planes especiales de protección. Si bien las protecciones se plantean como un elemento enriquecedor del cual participa la comunidad, esto supone una carga para el propietario. Si las plusvalías deben ser competidas con la comunidad, también parece lógico que la conservación, el mantenimiento, así como la reforma y rehabilitación de los bienes protegidos tengan algún tipo de compensación, que puede ser exenciones fiscales o de otro tipo.

El uso de las edificaciones es lo que garantiza la conservación del patrimonio. No basta con la inclusión en un catálogo, hay que recordar que los edificios enferman cuando se dejan de usar. Por tanto, se debe impulsar y promover el uso de este tipo de edificaciones, tanto por instituciones públicas como de los privados.

Hay otro aspecto fundamental en lo referente al patrimonio y el paisaje, entendidos en clave cultural. Frente a la excepcionalidad de los cascos históricos monumentales y de gran valor artístico, también se debe tener en cuenta la diversidad de las ciudades y pueblos del territorio andaluz, para lo cual resulta imprescindible entender el valor de la arquitectura popular, o vernácula, ya que es la que ha conformado nuestros paisajes cotidianos, además de ser un excelente testimonio de adaptación al medio geográfico.

La fragilidad de los núcleos tradicionales y la ciudad vieja es un hecho constatado. La falta de sensibilización y reconocimiento de los valores de la arquitectura popular unido a la pérdida de oficios tradicionales y el abandono de residentes, hacen que casco los viejos de los pueblos y ciudades presenten graves deficiencias de conservación.

Uno de las características de la arquitectura tradicional es su dinamismo, lo que permanece son los valores y conocimiento tradicionales, por tanto, requería herramientas flexibles.

La protección no debe confiriarse con “congelación”, es fundamental la adaptación y la evolución. Los catálogos y planes especiales de protección son demasiado rígidos. Deben ser más “abiertos” y de mayor ámbito.

Las herramientas para la protección deben ser variadas, en función de la categoría de los elementos que la integren. Por ejemplo, en cascos de pueblos pequeños simplemente una identificación correcta de la traza histórica y de los ensanches, para generar unas ordenanzas particulares de verdad, y no homogeneizar.

Por último, aclarar la inclusión de todas las protecciones bajo el paraguas de la Ley de Patrimonio Andaluz, no tiene sentido que se consideren “protecciones menores”

Propuestas relativas a los usos permitidos en suelo no urbanizable

El uso residencial en suelo no urbanizable, últimamente estigmatizado por los medios y además prohibido por ley, ha sido durante los últimos años un conflicto abierto entre las diferentes Administraciones que defendían, cada una desde su punto de vista, intereses distintos.

Ciñéndonos al caso de Málaga, a pesar de la prohibición legal, la construcción de viviendas unifamiliares en el campo ha proliferado, sobre todo en las laderas de los pequeños municipios del interior de la Costa del Sol y la Axarquía.

Han concurrido las circunstancias que a continuación se enumeran:

- Los antiguos usos agrícolas, en una topografía tan quebrada, resultaban insostenibles por su dificultad y escasa rentabilidad. Los campos se iban abandonando y la población joven emigraba a la ciudad o a la costa.
- Como consecuencia de lo anterior, el precio de ese suelo rústico abandonado y en barbecho, se abarató.
- La franja litoral se desarrollaba y densificaba a gran velocidad, provocando el encarecimiento del suelo y la construcción.

- El mercado de viviendas en el interior encontró una solución para aquellos que seguían queriendo pasar parte, o el resto, de su vida en este clima benigno, con coste de vida asequible y relativa proximidad a la costa.
- Los pequeños municipios encontraron en ese mercado la solución inmediata de sus problemas de empobrecimiento y despoblación.
- Desde la administración supramunicipal se dictaron leyes encaminadas a paralizar este tipo de desarrollo, sin considerar la posibilidad de encauzar y ordenar la demanda.
- Al amparo de la supuesta autonomía municipal se propició, o al menos toleró, la construcción de viviendas aisladas en el suelo no urbanizable común, entendiendo como común el campo no especialmente protegido.

El paisaje de las soleadas laderas orientadas al mar está ahora cuajado de manchas blancas, los tribunales están llenos de Demandas Penales contra ediles de las corporaciones locales, técnicos y usuarios, y se ha generado una lamentable imagen de inseguridad jurídica en este territorio. No en un determinado municipio, sino en todos ellos.

La construcción de viviendas en el campo de los pequeños municipios de interior ha alcanzado cifras relevantes. Se habla, en los medios de comunicación, de más de 30.000 viviendas construidas durante los últimos 15 años.

Los Ayuntamientos, más por miedo que por convencimiento, se han cerrado incluso a estudiar cualquier propuesta de usos en el suelo no urbanizable. El procedimiento contenido en la LOUA para la implantación de actuaciones de interés social, en la práctica, carece (en concomitancia con los conceptos jurídicos indeterminados) de un mínimo de seguridad jurídica, creándose **agravios comparativos e incomprensibles interpretaciones de la normativa de aplicación**. Del análisis de los anuncios públicos relativos a los Proyectos de actuación, el informe desfavorable de la Comunidad Autónoma es la regla y no la excepción.

Se da la paradoja de que, al quedar en situación de fuera de ordenación, edificaciones que forman parte del paisaje rural desde antiguo, con el valor patrimonial que la arquitectura rural andaluza posee, **están abocados a la ruina y desaparición**, sin que -en la práctica- sea posible una reutilización acorde con los usos que la sociedad del siglo XXI demanda.

De acuerdo con la legislación vigente, la vivienda unifamiliar rural de tipo residencial no se permite y, sin embargo, la **presión de la demanda** y la ausencia de reglamentos precisos provocó la continuada marginación de la legalidad.

Es conveniente un replanteamiento que armonice los intereses colectivos y particulares, respetando la **ecología** y la **sostenibilidad**, a la par que se encauza y satisface la demanda. De acuerdo a estos principios, a medida que se vaya desarrollando un modelo, se conserven, e incluso mejoren, las condiciones iniciales del conjunto, posibilitando de vivir en el campo y rescatando el mismo para la sociedad en general.

La implantación sostenible del uso residencial (vivienda aislada) en suelo no urbanizable común es posible, aunque **requiere** un diseño urbanístico imaginativo y racional que establezca los parámetros y condiciones a respetar, así como los deberes y derechos de los residentes en el campo.

En este caso hay algunas lecciones del pasado que deben ponderarse a la hora de plantear un cambio de enfoque legislativo:

- El deseo de vivir en el campo ha existido siempre de forma natural en algunas personas, aun sometiéndose a los inconvenientes propios de esta situación.
- Sin una adecuada regulación, cuando excesiva cantidad de gente pasa a vivir en el campo, éste se desnaturaliza y se convierte en un espacio degradado y una mala urbanización. Es una cuestión de densidad y de falta de regulación.
- La proliferación de viviendas aisladas en el campo es insostenible si se hace de forma anárquica. A mayor cantidad, peor calidad de vida y más deterioro de los espacios naturales.
- Cuando alguna ley se opone a tendencias naturales generalizadas, es muy posible que el resultado sea indeseable. En estos casos es preferible la regulación a la prohibición.

Ante la inminencia de elaboración de un nuevo texto legislativo que contemple, entre otros temas, el de la edificación residencial en suelo no urbanizable, entendemos que la nueva ley de ordenación urbanística de Andalucía debe **contemplar y regular la posibilidad de implantar el uso residencial** (vivienda aislada) en suelo no urbanizable sin especial protección.

La regulación de la vivienda aislada residencial en el campo debe, en todo caso, ser objeto de una detallada reglamentación que propicie un desarrollo sostenible de este uso.

Proponemos un modelo asentado en el conocimiento de los problemas y tendencias locales durante los últimos 15 años. Es el momento oportuno para que la demanda insatisfecha de viviendas rurales colabore voluntariamente al inicio de un **nuevo concepto de campo no agrícola** en zonas poco aptas para el cultivo.

En líneas generales cabe considerar el siguiente diseño urbanístico, que consigue satisfacer de forma sostenible la demanda, a la par que **abre el terreno al tránsito de personas y fauna silvestre**.

A modo de ejemplo, la regulación para la vivienda en suelo **no urbanizable** sin especial protección podría apoyarse en las siguientes determinaciones:

Se permitirá la vivienda residencial aislada en parcela de superficie superior a 5.000 m².

*La **edificabilidad** será del 2% de la superficie de la parcela, con un máximo de 160 m².*

*La **altura máxima** permitida será de una sola planta (3 m.) + caja de escaleras de acceso a cubierta.*

*Los suministros, accesos y servicios correrán **a cargo del propietario** y no serán exigibles a la Administración, que en modo alguno será responsable de su implantación y conservación.*

*Se permitirá un **vallado** sólido en el entorno de la vivienda, con una superficie máxima de terreno vallado del 10 % de la superficie de la parcela.*

El resto de la parcela (90 % no vallado) se someterá, según criterio de la propiedad, a una de las dos siguientes **opciones**:

*a).- Se inscribirá servidumbre de paso, en el Registro de la Propiedad, dentro de la Declaración de Obra Nueva. El terreno no vallado deberá ser **acondicionado** por el propietario con el grado de plantación de especies autóctonas que se determinen en cada zona. La plantación y conservación exigidas figurarán en el proyecto que se someta a Licencia de Obras y sus posibles modificaciones deberán estar sujetas a previa aprobación municipal.*

b).- La propiedad del terreno no vallado se cederá al municipio que, en adelante, se ocupará de su plantación y conservación para uso público como campo abierto.

La vivienda vinculada a explotaciones agrícolas rentables tendrá su propia reglamentación específica, aparte de la de la vivienda residencial hasta ahora expuesta.

Dentro del recinto vallado se sitúa la vivienda, con espacio para aparcamiento, jardín y piscina. Se satisface la demanda respetando la privacidad y el aislamiento según los deseos de la mayor parte de los futuros usuarios en un mercado potencial hasta ahora frustrado.

Se produce un inesperado beneficio para la sociedad en general, garantizando ya para siempre el mantenimiento de espacios de campo abierto. Se trata de una negociación en la que todas las partes salen beneficiadas: Los particulares consiguen su objetivo de vivir en el campo, el campo abandonado se regenera y la sociedad gana en cuanto a libre acceso y circulación.

A medida que se promueven más viviendas de este tipo se va configurando un gran espacio de campo abierto al paso humano y al tránsito de animales silvestres. Este campo de libre circulación irá aumentando de superficie a medida que se construyan nuevas viviendas. En un entorno tan favorable como el de las laderas montañosas orientadas al mar, es de esperar un alto grado de desarrollo del modelo propuesto.

En un hipotético estado final, el terreno montañoso, hoy degradado por la dificultad de su cultivo, se habrá regenerado y será transitable en su totalidad, a la par que muchas personas habrán realizado su sueño de vivir en el campo y se habrá generado una actividad económica vital para los habitantes de los pequeños pueblos de interior, empezando por la venta de terrenos improductivos, continuando con los trabajos de construcción y plantación y terminando, sin límite de tiempo, con las labores de mantenimiento y suministros a los nuevos residentes.

El campo que tenga buenas condiciones para la explotación agrícola rentable, deberá ser clasificado como tal y sometido a su propia regulación.

Cada municipio delimitará dos tipos básicos de suelo no urbanizable no protegido: El suelo no urbanizable común con tolerancia residencial y el suelo no urbanizable común con vocación agraria rentable.

Se trata de un modelo inédito de desarrollo de la vivienda en suelo no urbanizable que, al contrario de lo acostumbrado, libera para la comunidad los valores naturales de la zona afectada y preserva su mantenimiento en el tiempo.

Los esquemas, planteados a modo de ejemplo, se pueden adaptar con facilidad a las parcelas rústicas existentes, permitiendo su segregación y/o agrupación.

La superficie mínima de parcela, la edificabilidad, la plantación obligatoria y la superficie vallada máxima son parámetros que pueden variar según el territorio a tratar, en función de la topografía, del clima, de los usos y costumbres locales y del conocimiento de su territorio que poseen las entidades locales, respetando como mínimo los límites que establezca la legislación general de la Comunidad Autónoma

Participación pública en el urbanismo

La mayoría de quienes opinan sobre la actual LOUA coinciden en señalar su pronunciada obsolescencia; y la razón es, entre otras, su inadecuación a la realidad que supuestamente debe regular debido a que supone un freno a la actividad inmobiliaria y, como consecuencia al crecimiento (otros prefieren hablar de desarrollo) económico. Sin entrar en opiniones sobre ese aspecto nosotros creemos que además existe un grave déficit de legitimidad.

Entendemos que es misión del legislador procurar con la mayor amplitud posible que se satisfaga el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones de orden público que atañen directamente a su vida y que versan sobre la multitud de situaciones en que se dirime el efectivo funcionamiento de la ciudad como bien común. Y eso con especial atención a las circunstancias en que se encuentra el ciudadano común para el ejercicio de dicho derecho, que carece de las facilidades de las que en cambio disfrutaban quienes ostentan cargos políticos, disponen de poder económico o cualificación técnica y profesional específica.

En efecto, es bien conocida la sobrerrepresentación que ostentan los agentes mencionados en los espacios de decisión, estando en la mayoría de los casos comprometidos en el tratamiento del suelo como mercancía y en la actividad inmobiliaria como negocio, lo que a veces tiene consecuencias importantes contrarias a los intereses generales. Y precisamente los efectos negativos sobre la población y sobre el territorio que desde hace tiempo son notorios constituyen un síntoma claro de que la LOUA debiera ser revisada.

Es ese mecanismo de adecuación continua a la realidad el que es propuesto como una de las soluciones mejores a los problemas y carencias, en cierta medida inevitables, que presenta la legislación y normas urbanísticas en España. Sin embargo, es seguro que los efectos negativos se acrecentarán si solo se considera como "realidad" la que es aducida por los agentes económicos (y por quienes dependen de ellos, incluidos los técnicos) en defensa de sus intereses privados. Disponen del suficiente poder como para que sus criterios se difundan e impongan con una preocupante generalidad.

Por todo ello pedimos se profundice y extienda la facultad de participación pública y especialmente se garantice su cabal ejercicio, a menudo solo respetado nominalmente y en ocasiones entorpecidos por una administración pública que se constituye a la vez en juez y parte.

En el mismo sentido llamamos la atención sobre otro "agente", diferente a los mencionados, se trata, es fácil adivinarlo, del medio territorial en el que vivimos, desde el planeta entero hasta nuestro entorno más cercano. Hemos sobrepasado ya el momento en que era posible conjurar las amenazas terribles de crisis climática, energética, de recursos estratégicos, de extinción masiva (así como multitud de externalidades consideradas frívolamente como efectos inevitables), con medidas como la optimización de las actividades productiva y de consumo, el reciclaje, la reutilización y la recuperación de elementos y materiales, la sustitución de fuentes energéticas no renovables, etc. Las inercias que nos conducen a la catástrofe son enormes, y ya no basta con la mera racionalización de la economía, son urgentes políticas activas para decrecer. Y por supuesto la activación de la inteligencia y creatividad colectivas que tan necesarias son para responder al desafío, a lo que mucho deberían contribuir medidas de apertura y estímulo de la participación ciudadana.

La incidencia de la actividad inmobiliaria en la difícil situación actual es muy importante. Y por ello mismo su aportación para resolverla es igualmente importante y deseable. No faltan ejemplos y experiencias reales exitosas. Mas nada se conseguirá si nos limitamos a meros cambios legislativos que a menudo se disponen, voluntaria o involuntariamente, como expresiones de retórica encubridora e inane.

Propuestas sobre otros temas

- Fomento del trabajo interdisciplinar, sin olvidar el carácter técnico que deben seguir teniendo las figuras de planeamiento. Es necesario abordar de una vez la distribución de competencias en el urbanismo.
- Abordar la Regulación del Fuera de Ordenación dentro del Articulado, considerando que en su día se incluyó la situación del Asimilado FO, ahora se considera necesaria su inclusión dentro de la normativa dejando claramente establecida su incidencia en el tejido existente, valorando su mantenimiento y siendo valiente en su recualificación futura desde el punto de vista de la Sostenibilidad y el Paisaje Urbano, a la que toda la comunidad debe contribuir.
- Aclarar el concepto de **licencia de ocupación**, ya que la actual redacción está provocando interpretaciones diversas y dispares, dada la doble finalidad de la licencia de ocupación tras la supresión de la cédula de habitabilidad en 1987. Es necesario reconocer a las edificaciones antiguas un estatus similar al de contar con licencia, no es exclusiva del ámbito rural. Es mucho más importante en el ámbito urbano, donde son mucho más abundantes las edificaciones antiguas en sus cascos históricos y ensanches posteriores.
- Flexibilidad en adaptación a la directiva de servicios. Debería hacerse alusión a esta directiva que tiene incidencia sobre licencias y otras materias urbanísticas, tal y como lo hace la legislación catalana. En el Texto refundido de la Ley de Urbanismo Catalana se incluye la siguiente disposición:

Artículo 9. Directrices para el planeamiento urbanístico.

*8. El planeamiento urbanístico y las ordenanzas sobre edificación y uso del suelo no pueden establecer condicionantes en los usos del suelo que comporten restricciones al acceso o al ejercicio de las actividades económicas que vulneren los principios y requisitos establecidos **por la Directiva de servicios**. Por reglamento deben regularse las razones imperiosas de interés general que, de acuerdo con la propia Directiva de servicios, permitan excepcionar su aplicación. Estas restricciones deben ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación y quedar convenientemente justificada en la memoria del plan en ponderación con el resto de intereses generales considerados en el planeamiento.*

- Aclarar concepto de Norma, Directriz y Recomendación desde la propia ley.
- Respecto a los Estudios de Detalle. Aclarar su alcance e incidencia, posibilidades y su compatibilidad en relación con las determinaciones del Reglamento de Planeamiento para los antiguos ED.
- Esta revisión de la normativa urbanística es una gran oportunidad para Andalucía, por tanto, se deben evitar los parches y soluciones provisionales y precipitadas. Promover el debate y llegar a un consenso que garantice seguridad jurídica y estabilidad.

Málaga, 20 de abril de 2017

Han participado en este informe los arquitectos: Francisco Carrera Rodríguez, Antonio Vargas Yañez, Cristina Gallardo Ramírez, Ascensión Granger Amador, Ricardo J. González Granger, Ana Belén Quesada Arce, Marta Werner Rivera, Emilio Álvarez Yela, José María Morente del Monte, Eduardo Serrano Muñoz, Eduardo Sacconi Parras y Juan Pedro Sánchez García.