

Informe de sugerencias para el proceso de consulta de la nueva Ley Andaluza de Suelo convocado por la Consejería de Fomento y Ordenación del Territorio.

D. Francisco Sarabia Nieto, Decano-presidente del Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga dentro del plazo de consulta relativo al **Anteproyecto de Ley Andaluza de Suelo**, habiendo recabado un conjunto de aportaciones escritas de los arquitectos colegiados que han formado parte de la Comisión de análisis de los objetivos anunciados para la elaboración del nuevo texto normativo, viene a formular los siguientes **Comentarios y Sugerencias**:

Antecedentes

El Colegio de Arquitectos de Málaga ha participado en todo el proceso de redacción de la nueva norma urbanística aportando los Informes pertinentes en los distintos periodos de información pública abiertos a lo largo de los últimos tres años, a saber:

Legislatura anterior

2016_12_12.	Decálogo de medidas
2017_03_21.	Jornada “Bases Nuevo urbanismo en Andalucía”.
2017_04_21.	Tramite de participación nueva Ley (13 aportaciones)
2017_11_01.	Primer Borrador. Anteproyecto LUSA
2017_12_18.	Presentación en Sevilla “anteproyecto Nueva Ley Urbanística”
2017_12_29.	Apertura de plazo de 1 mes Alegaciones a Anteproyecto
2018_05_01.	Segundo Borrador. Anteproyecto LUSA

Legislatura actual

2019_05_07.	Consejo Gobierno insta a CFIOT a impulsar nueva Ley
2019_12_01.	Anuncio en prensa de nuevo Borrador (no hecho público)
2020_01_20.	Creación Comité personas expertas. Decisión unificar LOTA y LUSA
2020_01_27.	Consulta previa Ley Suelo Andalucía

Todos los operadores urbanísticos de Andalucía necesitamos que se culmine urgente y definitivamente el trámite expuesto en estos antecedentes

Informe de Sugerencias

En relación con los objetivos expuestos en la página web de convocatoria de consulta reflejamos en los siguientes cuadros una recopilación de las principales sugerencias a tener en cuenta en la elaboración de la Ley Andaluza de Suelo siguiendo el orden que ofrece la mencionada web.

Consideramos validos todas las apreciaciones ya realizadas en nuestros informes anteriores que abundan en el Objetivo general en el que se inspira esta nueva Ley: la calidad de vida de la ciudadanía a través de la **sostenibilidad** territorial, ambiental, social y económica.

OBJETIVOS DE LA NUEVA LEY

1. Unificar en un mismo texto legal la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, mejorando la relación entre la planificación territorial y urbanística.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Absolutamente de acuerdo. La ordenación territorial y la ordenación urbanística están y deben estar interrelacionadas y deben conformar un conjunto unitario y coherente de decisiones. No resulta justificada la necesidad ni la conveniencia de que hayan de regularse por dos leyes diferentes.

Como efectivamente estamos de acuerdo en que el actual PGOU debe SIMPLIFICARSE Y REDUCIR sus contenidos urbanísticos de carácter pormenorizado y detallado (OBJETIVOS 5 y 8) intentando parecerse documentalmentemente a un POT, y acercándose al MODELO DOCUMENTAL EUROPEO de planeamiento general, se considera bien recibida la unificación LOTA-LOUA y la consecuente integración en su caso de las figuras POT y PGOU.

Las recientes novedades normativas en relación con las actuaciones territoriales de interés autonómico y su rango jurídico y procedimental para suplir del planeamiento urbanístico propiamente dicho y/o prescindir del mismo aconsejan asimismo la refundición o unificación de ambos textos legales. Y tal como se propuso en el Congreso de la Unión de Agrupaciones de arquitectos urbanistas (UAAU) celebrado en Cartagena en noviembre 2015, se trata de avanzar en la articulación del planeamiento con la gobernanza del territorio, resolviéndolo en las distintas escalas de que consta.

La planificación territorial debe tener un soporte administrativo que se adecue a los ámbitos de ordenación. La experiencia con los planes de OT en Andalucía refleja una pobre ejecución de las determinaciones de estos, para poder ejecutarlos hace falta un organismo con competencias reales y particulares en sus ámbitos de actuación. El hecho de que un PLAN GENERAL y un PLAN TERRITORIAL, de modo asincrónico pretendan actuar y ordenar el suelo "natural" supone un doble esfuerzo de tramitación, doble gasto y necesidad de dobles pronunciamientos administrativos sobre la ordenación un mismo ámbito espacial

Establecer estrategias territoriales adecuadas, consenso amplio y con vistas a futuro, también es necesario establecer los mecanismos de gestión para ejecutarlas, con entidades competentes y ágiles.

2. *Reforzar el carácter transversal que caracteriza la ordenación territorial, para dotar a las políticas sectoriales que intervienen sobre el territorio de una estrategia común y coherente para el desarrollo de Andalucía.*

En la misma línea del OBJETO 1 sería deseable incorporar de algún modo en la Ley la normativa sectorial y sus procedimientos, en particular la referente a los aspectos que condicionan la ordenación territorial y urbanística, con remisión permanente a dicha legislación sectorial.

La nueva ley debería incluir en su texto las referencias y particularidades de los procedimientos relacionados con materias SECTORIALES, TERRITORIALES, MEDIO-AMBIENTALES, PLANES DE VIVIENDA Y SUELO, con carácter no solo informativo sino estructurador de un sistema unificado urbanístico-sectorial.

3. *Revisar los procedimientos de implantación territorial y urbanística de las actuaciones de interés autonómico para facilitar el desarrollo de iniciativas públicas o privadas de especial relevancia para la Comunidad Autónoma por su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial.*

Debe ser una consecuencia y no un objetivo particular, ya que la ley debe intentar que cualquier tipo de actuación, proceda de la administración o de iniciativa privada, se tramite con la misma facilidad, discriminar en función de tamaño, inversión, etc. Va contra los principios de igualdad y equidad. Las ciudades las hacen las personas.

Se entiende que quedaría refundido en la ley el reciente Decreto 4/2019 así como las aclaraciones de la Instrucción nº7 de la DGOU.

4. *Incorporar directrices territoriales para la ordenación y protección del litoral que garanticen una ordenación urbanística del frente costero acorde con su carácter de recurso territorial básico de la Comunidad Autónoma.*

Del mismo modo que deben integrarse la LOTA y la LOUA en una sola Ley, se considera coherente incorporar al nuevo texto legal las determinaciones propias del Decreto de Protección del litoral de Andalucía, y en concreto aquellas que guarden efectivamente relación con el espacio litoral. En ese sentido habría que revisar la interpretación que se ha venido haciendo de la Norma 45 del POTA (40/30) y desde luego desvincularla de la ordenación y de la protección del litoral. En cualquier caso la desaparición de la LOTA debe conllevar también en coherencia la derogación del citado Decreto y la incorporación de sus determinaciones, en su caso, al texto de la nueva ley urbanística.

5. *El anteproyecto se regirá por el principio de seguridad jurídica, estableciendo un texto normativo claro, sencillo, actualizado, estable y coherente con la normativa sectorial. Para ello, se simplificará la estructura de los instrumentos de planificación territorial y urbanística y su proceso de tramitación y aprobación. Esta simplificación alcanzará al conjunto de determinaciones que integran estos instrumentos, a la documentación de los mismos y a los distintos trámites y actos que resultan necesarios hasta su aprobación. Todo ello sin desvirtuar su objeto y alcance y sin menoscabar la participación ciudadana, la información pública, ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicadas.*

Totalmente de acuerdo en afrontar un proceso de simplificación significativa de los excesos legislativos y el uso estéril de las normas para resolver problemas que requieren de planificación, inversión y gestión, alcanzando una situación jurídica más razonable y operativa que reconociendo los marcos europeos que inciden en la planificación física, y los contenidos generales a nivel estatal, desarrolle los instrumentos de planificación, financiación y gestión que corresponden a las administraciones más cercanas a la realidad, bajo el principio de la subsidiariedad.

Debe cuidarse que el nivel de contenidos y determinaciones de la Ordenación Estructural, y por lo tanto del nuevo PGOU que se pretende redefinir, no sea idéntico o incluso superior al actualmente contemplado por la LOUA y que se proponía mantener por la "LAUSA". Debe perseguirse, además de la simplificación y consiguiente agilización procedimental, la deseable potenciación de las competencias urbanísticas municipales: no todas las determinaciones de la ordenación estructural tienen que ser necesariamente atribución de la Comunidad Autónoma.

Si la nueva LOUA va a exigir al futuro PGOU y/o a la ordenación estructural la clasificación y categorización del suelo; la zonificación de todos los suelos y sus parámetros globales y el % de reserva de vivienda protegida; las áreas de reparto y el AM en el suelo urbanizable; los sistemas generales y equipamientos supramunicipales; los ámbitos y elementos de protección en todos los suelos; la delimitación de los asentamientos existentes en suelo rústico y su normativa; la normativa general en todos los suelos y la particular en suelo no urbanizable.... tal como planteaba la LAUSA, es decir las mismas determinaciones de la ordenación estructural actual, dicha nueva la LOUA apenas aportaría simplificación alguna. No es precisamente la ordenación pormenorizada de la LOUA la que en realidad ralentiza los procedimientos de aprobación de los planes generales.

Y en ese mismo contexto si, tal como es razonable y así se preveía por la LAUSA, los nuevos PGOU se van a limitar a impartir para su desarrollo por el instrumento de ordenación pormenorizada los criterios y directrices para la delimitación, ordenación y programación de las ATU en suelo urbano y urbanizable, no debería exigirse a dicha ordenación estructural el establecimiento del reparto equitativo de cargas y beneficios entre las diferentes zonas de suelo urbanizable y entre las ATU en suelo urbano, coeficientes, etc., es decir las determinaciones relativas a las actuales áreas de reparto y al AM. La nueva ley sería más lógica, flexible, coherente, ágil y realista, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable, si atribuyera a ese plan de ordenación pormenorizada, no solo la delimitación y ordenación de las ATU en ambos suelos, sino también la delimitación en su caso de las áreas de reparto y el AM (aprovechamiento medio). Y en consonancia con ello no deberían preverse ni dimensionarse con carácter vinculante los SG por el PGOU propiamente dicho al desconocerse los suelos que van a ser efectivamente delimitados y/o programados por el subsiguiente "plan de ordenación urbana", lo que obviamente no puede garantizar la obtención de dichos SG predeterminados.

Actualmente la ciudad se ordena completa y rígidamente por el PGOU, según un modelo de planeamiento que efectivamente no funciona y que, entre otras consecuencias, impide normalmente la obtención de los SG previstos, lo que en definitiva ocasiona inevitablemente el incumplimiento del propio Plan y su obsolescencia inmediata en franca contradicción con el largo y penoso proceso de elaboración y aprobación

En consecuencia la nueva Ley debería limitar las determinaciones del PGOU relativas a los sistemas generales, a la previsión de los SG imprescindibles y estratégicos, y al establecimiento de las normas, criterios y directrices para remitir la previsión y localización de los mismos al instrumento de ordenación municipal de desarrollo de dicho PGOU, por más que tal determinación sea propia de la ordenación estructural ya que no existe razón objetiva o premisa para considerar que la ordenación estructural es de competencia exclusiva de la C.A. y que, por lo tanto, ese plan "general" de desarrollo no pueda contener determinaciones propias de la ordenación estructural.

A tenor de los objetivos formulados con los que genéricamente estamos de acuerdo, resulta evidente que la futura ley preconiza un nuevo modelo de planeamiento que no consiste solo en subdividir el PGOU en dos, sino que además condiciona el crecimiento y desarrollo de la ciudad a planificar a la solvencia y diligencia de la iniciativa privada y ello ha de resolverse en el segundo de esos planes y no tanto en el primero que debiera constituirse en un marco estructural de la ordenación más parecido a un hipotético POT "municipal" que a un PGOU al uso.

El PGU propiamente dicho debe simplificarse mucho más y acercarse a un plan urbanístico estratégico, y/o similar a un POT. Bastaría con que el PGOU se quedara con la clasificación-categorización, la zonificación y sus parámetros globales, los equipamientos supramunicipales y los SG imprescindibles y estratégicos, las protecciones, y la normativa general, además de los criterios y directrices que sean necesarios. Solo así podría agilizarse y flexibilizarse su elaboración, tramitación y aprobación. El PGOU debe establecer materialmente el marco en el que desarrollar el Plan general de ordenación pormenorizada pero permitiéndosele a este diferentes alternativas de ordenación urbanística, y por lo tanto evitando innecesarias rigideces de planeamiento en origen. Con ese tipo de PGOU seguramente los pequeños municipios los formularían sin mayores dificultades y reticencias.

Se debe incorporar un glosario amplio, de forma que no se aluda a términos generalistas y polisémicos. La ley actual está llena de términos jurídicos indeterminados.

6. Adecuar el modelo de clasificación del suelo a la legislación estatal, estableciendo una clara distinción entre la situación básica de los terrenos y las actuaciones de transformación urbanística que sobre los mismos puedan desarrollarse, lo que determinará el régimen aplicable a cada clase de suelo.

La nueva ley habrá de estar necesaria y perfectamente adaptada a la ley estatal en la medida que legalmente corresponda (según que los preceptos sean de carácter pleno, básico o supletorio). En ese sentido debe existir una correspondencia muy clara y explícita ente las diferentes clases urbanísticas y las situaciones básicas de suelo, pero ello sin llegar al extremo de simplificación que por motivos concretos (valoraciones) existe en la legislación estatal.

En cualquier caso las ATU de la nueva LOUA deben ser plenamente coincidentes y coherentes con las correspondientes de la ley estatal, incluidas las actuaciones de dotación, las cuales deben resolverse en absoluta unitariedad y coherencia con lo que se establezca en la nueva ley en relación con las innovaciones de planeamiento (actual artículo 36 LOUA).

Y por otra parte, p.ej., teniendo en cuenta que si tal como parece deducirse la Ley pretendiera insistir en minimizar o casi eliminar, el suelo urbanizable sectorizado de forma que en la práctica casi todo el suelo urbanizable previsto sea en realidad como una especie de suelo urbanizable "no sectorizado", su definición literal tendrá que expresarse en coherencia con ello y tender más hacia lo preceptuado al respecto por el Artículo 10.1.A.e) LOUA para el suelo urbanizable no sectorizado.

La ley estatal supone un cambio radical en el urbanismo español, y adaptarse a ella va mucho más allá de la terminología o de adecuar las herramientas actuales para su gestión y desarrollo. La apuesta por la REGENERACIÓN Y LA RENOVACIÓN URBANA ES UN PUNTO DE INFLEXION EN EL URBANISMO ESPAÑOL.

La actual técnica urbanística, los instrumentos de planeamiento y desarrollo actuales, así como el aprovechamiento medio y los estándares están concebido para un urbanismo expansivo y de nuevos crecimientos, basados además en las técnicas del zoning, y que han dado como resultado las anodinas y uniformes urbanizaciones suburbanas.

El reto es generar una nueva técnica de intervención en la ciudad consolidada, de forma que la diversidad, mixtificación de usos, y altas densidades sean capaces de regenerar el extenso tejido urbano del territorio andaluz. Esto también es un cambio respecto al urbanismo clásico, ya el aquí el protagonista es el ciudadano, y no el promotor o agente urbanizador. Las actuaciones de regeneración urbana deben ser sencillas, y son los ayuntamientos los que tengan las competencias de marcar unas directrices de intervención muy simples, de forma que permitan y hagan viable tanto la renovación urbana como edificatoria. Es fundamental que la gestión sea básica y ágil. NO SE PUEDE seguir con la misma técnica urbanística para intervenir en la ciudad consolidada. Debe contemplarse la Agenda Urbana Española como referencia válida y más actual en esta materia.

7. Conformar un sistema de planeamiento adecuado al tamaño y dinámica de los pequeños municipios, siguiendo criterios de simplificación y eficacia, y basado en un modelo de planificación estratégica estable, con capacidad de respuesta ante las dinámicas económicas y sociales.

Debe reconducirse la propuesta planteada por la última versión del Anteproyecto de nueva LOUA (identificado como LAUSA) en relación con la implementación de una nueva figura urbanística ("plan básico") para los pequeños municipios, ya que eran tantos los condicionantes que debieran reunir en dichos municipios para legitimar la formulación de ese nuevo instrumento de ordenación urbanística que apenas el 20% de los T.M. de la Provincia de Málaga podrían haberse acogido al mismo. Téngase en cuenta que en la provincia existen 76 T.M. de población inferior a 5.000 habitantes, supuestamente "pequeños municipios", de los que un 50% aprox. carecen de planeamiento y/o de PDSU. Aquella nueva figura urbanística planteada no solo no habría resuelto la problemática de muchos municipios sin planeamiento sino que además era un instrumento de ordenación muy confuso desde el punto de vista de su rango jurídico, dadas sus características procedimentales y su contenido de determinaciones previsto.

Entendemos que con las novedades pretendidas (OBJETIVO nº8) de carácter "universal", en orden a la agilización simplificación y modulación del planeamiento general, y de los sistemas de gestión, y con la recuperación del proyecto de delimitación de suelo urbano ya anunciada por la Instrucción nº 12 de la DGOTU, debería ser posible articular un marco legal adecuado para atender a la problemática urbanística de los pequeños municipios sin necesidad de crear nuevas y extrañas figuras y procedimientos solo aplicables a no se sabe cuáles municipios.

8. Establecer un modelo de planeamiento general menos rígido y determinista que el actual, atribuyendo al planeamiento de desarrollo, y no al instrumento de planeamiento general, la ordenación detallada de cada ámbito de actuación.

Se considera absolutamente necesario implementar modelos adaptables en la ordenación y gestión de la ciudad frente al tradicional modelo de urbanismo rígido, basado en prognosis desfasadas cuando entran en vigor, y con una excesiva duración temporal. Ese modelo se encuentra en la actualidad agotado y superado por la aceleración e intensidad de los cambios sociales, económicos y ambientales.

En todo caso la rigidez y la demora que caracteriza al planeamiento urbanístico no es solo imputable al hecho de que el planeamiento general incluya la ordenación detallada o no, lo que por cierto no es lo habitual.

Otra cuestión es que en algunos casos haya existido un mal uso de esa posibilidad supuestamente agilizadora de la LOUA y que asimismo se haya efectuado una incorrecta interpretación de los conceptos "preceptivo" y "potestativo" de la ordenación pormenorizada del PGOU. En ese sentido la INSTRUCCIÓN nº 4 de la DGOTU nos resulta especialmente esclarecedora.

9. *Reforzar las competencias urbanísticas de los municipios andaluces en la aprobación de los instrumentos de planeamiento, respetando el principio de autonomía local.*

En este sentido se considera particularmente importante reforzar y potenciar las atribuciones urbanísticas de la figura Estudio de Detalle abundando en las posibilidades que le otorgó la LOUA en comparación con las limitadas competencias y el rango jurídico-urbanístico que la histórica legislación urbanística previa había conferido a dicho instrumento de ordenación claramente municipal.

La renovación de los tejidos urbanos tiene una gran incidencia en las personas que viven en las ciudades. La participación ciudadana, además de los derechos ya recogidos por las leyes, debe entenderse como un partícipe activo en la regeneración de la ciudad, ya que son ellas las que forjan las formas de vida y posibilitan la historia y las tradiciones.

El refuerzo de las competencias municipales debe ir acompañado de nuevas capacidades de gestión a los ciudadanos, que, agrupado por calles, barrios, comunidades, u otros espacios, puedan incidir directamente en la transformación urbana.

10. *Establecer mecanismos de coordinación de los informes sectoriales que se emiten durante la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos, fomentando la colaboración de los órganos competentes de la Junta de Andalucía con la Administración sectorial y los Ayuntamientos.*

Se asume absolutamente este objetivo de la Ley, pero se considera insuficiente que la Ley se plantee exclusivamente establecer mecanismos de coordinación. Esos mecanismos ya existen teóricamente o deberían existir sin necesidad de una nueva Ley. Se trata de optimizar los procedimientos, imponer y hacer cumplir los plazos, exigir objetividad, sentido común y talante positivo de las administraciones sectoriales a la hora de informar los expedientes urbanísticos, buscando y encontrando las soluciones y no solo emitiendo informes normalmente desfavorables. Se trata de subordinar la función sectorial al Urbanismo y no al contrario.

11. *Incorporar mecanismos de gestión urbanística adecuados al tamaño, capacidad y problemática de los municipios, que faciliten la intervención en la ciudad consolidada y que fomenten la colaboración público-privada en la ejecución del planeamiento.*

Se asume plenamente este objetivo de la Ley.

No solo importa el tamaño, los pequeños municipios, y las actuaciones en la ciudad consolidada necesitan una nueva técnica de gestión. Desde la aprobación de la primera ley del suelo, la gestión del planeamiento ha sido prácticamente la misma, en vigor está el Reglamento de 1979, y está pensada para nuevos crecimientos, no para la ciudad consolidada, ni para municipios pequeños

12. *Regular de forma efectiva el silencio administrativo en materia de urbanismo y revisar los procedimientos de intervención administrativa de los actos de naturaleza urbanística al objeto de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económica.*

Se asume plenamente este objetivo de la Ley.

13. *Establecer un régimen de las edificaciones irregulares para las que no sea posible adoptar medidas de disciplina urbanística y para la incorporación de los asentamientos al modelo urbano y territorial, basado en criterios de adecuación medioambiental.*

Se asume absolutamente este objetivo de la Ley. Se sobreentiende que la nueva ley pretende refundir en ella el Decreto-Ley 3/2019 lo que considera oportuno y procedente. No obstante, se debería controlar desde la propia Ley la efectiva elaboración de los planes de ordenación de los asentamientos urbanísticos incorporados al planeamiento, de forma que no termine todo resuelto y regularizado, en su caso, con los planes especiales ambientales previos a PGOU.

14. *Reforzar la disciplina urbanística y regular con claridad los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma y de los municipios atendiendo a los intereses afectados. Contemplar fórmulas de colaboración interadministrativa y de asistencia para el ejercicio de las potestades públicas de la disciplina urbanística en los pequeños municipios.*

Se asume plenamente este objetivo de la Ley

15. *Otros Objetivos.*

No aparece en los objetivos el tema de la vivienda, que es uno de los grandes problemas. Recuperar el papel de la administración en el mercado de la vivienda es fundamental, así como afianzar la vivienda pública como una dotación que no sea privatizable, garantizando la cohesión social.

La nueva Ley debería incorporar una batería de herramientas para integrar la "capa de paisaje" con la ordenación urbanística, lo que no es nada fácil.

En concreto, deberían contemplarse medidas específicas a adoptar por los redactores del Planeamiento en referencia a la protección, planificación, y gestión del paisaje. Su puesta en vigor tendría que acompañarse por una campaña de divulgación técnica en la que se informe de las herramientas a disposición para cumplir con las disposiciones y de una amplia labor didáctica y de sensibilización social que ponga en valor el paisaje que se pretende tutelar. Las Normas deberían contemplar una aproximación a las dos planificaciones sectoriales que comparten con la ordenación del territorio la tutela del paisaje: medio ambiente y cultura. Por su carácter pionero, estas normas deberían establecer los límites de lo que concierne a las tres materias con el fin de que no queden huecos por donde "se cuelen" intervenciones descontroladas. Involucrarlas más allá del SNU y los BIC.

Málaga, 27 febrero 2020

Han participado en este informe los arquitectos: Francisco Carrera Rodríguez, Ana Belén Quesada Arce, Marta Werner Rivera, Nieves Fernandez Navarro, Juan Ignacio Rosado Feito y Juan Pedro Sánchez García.