



## **REFLEXIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ANTE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL EN MÁLAGA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

---

Se trata en el presente informe de hacer constar de forma directa y sintética la problemática y las dificultades existentes, en relación con la tramitación del planeamiento urbanístico, que han sido observadas en los últimos años por el servicio de asesoramiento y formación colegial (área de planeamiento urbanístico) y que entendemos refrendadas tácitamente por las manifestaciones verbales que habitualmente nos transmiten los arquitectos colegiados autores de los instrumentos de planeamiento, ya sean de iniciativa pública o privada. Asimismo entre las reflexiones contempladas se han refundido las opiniones y manifestaciones realizadas en diferentes ocasiones por este servicio colegial en relación con dicha problemática la cual, de forma significativa, se ha venido acentuando en los últimos diez años.

El informe se remite fundamentalmente a la figura urbanística de mayor entidad: el PGOU y sus innovaciones, efectuándose inicialmente una exposición de las cuestiones de carácter general que inciden en la tramitación de dicho instrumento urbanístico, para dedicar posteriormente atención específica a dos de los aspectos más relevantes del contenido propositivo de los PGOUs: los crecimientos urbanísticos (aplicación de la norma 45 POTA) y la incorporación de asentamientos urbanísticos (procedentes del SNU). Finalmente se completan las reflexiones aludiendo a las casuística de otras figuras urbanísticas, elaborándose una síntesis de las mismas a modo de conclusión.

### **1. EL PGOU: REFLEXIONES DE CARÁCTER GENERAL**

- La Consejería tiene que auxiliar y colaborar con los ayuntamientos para conseguir que la tramitación del planeamiento se agilice y se termine aprobando, y no tanto limitarse a actuar como jurado que aprueba o deniega.
- La Consejería debe promover fehacientemente la formulación de los PGOU y no limitarse a informar, aprobar o denegar los que le lleguen. Debe vertebrarse y hacerse operativa la antigua CIVTU (u organismo equivalente actual) como coordinadora, articuladora y agilizadora de los informes sectoriales tal como se contempla implícito en la ley 2/2012.
- La administración autonómica urbanística y sectorial (y también extensible a otras administraciones) deberían informar los planes de forma “positivista”, es decir valorando las iniciativas y asesorando y optimizando las soluciones a las propuestas municipales. Actualmente los informes son “negativistas”, el “NO” de entrada está garantizado, parecen buscar el desestimiento de dichas propuestas por aburrimiento y lentitud de los procesos que se eternizan y que en última instancia, algunas veces, terminan consiguiendo los informes favorables que pese a la complejidad de los procesos no siempre garantizan los resultados deseables (véanse los casos de Los Merinos en Ronda, Colinas del Limonar en Málaga, zonas inundables, impactos ambientales etc, etc.)



- La Administración debe promover la SIMPLIFICACIÓN de los procesos y contenidos de los PLANES GENERALES como instrumentos no detallados de ordenación urbanística. Deben unificarse los criterios y normas urbanísticas y territoriales. No tiene mucho sentido que en Ojén o Monda, o la Axarquía, se esté necesariamente sometido a un POT y que la Serranía de Ronda, o Nororma, o en la Comarca de Antequera no.
- Como consecuencia de ello, al planeamiento de desarrollo es al que seguramente deba corresponder la carga de justificar y demostrar detalladamente su adecuación a la normativa sectorial descargando al PGOU de documentos y planos. El PGOU se convertiría en poco más que un POT que ordena global y estructuralmente el suelo (por T.M. y/o por territorios homogéneos) apostando objetiva y racionalmente por nuevos desarrollos viables y sostenibles y evitando otros en consecuencia, pero delegando en el planeamiento de desarrollo la justificación y puesta en carga de las diferentes piezas.
- Desde luego hoy día el PGOU en su formato “convencional” no es un instrumento urbanístico apetecible por los ayuntamientos, ni reivindicado por los agentes urbanísticos, realmente se ha convertido en un monstruo inabordable, costosísimo, rígido, lento en su elaboración y tramitación... y en la práctica casi imposible de aprobar. Así lo demuestra la escasa existencia de PGOUs aprobados en Andalucía tras casi 13 años de vigencia de la LOUA. Y sin embargo las innovaciones sí se formulan con asiduidad y posibilitan actuaciones urbanísticas de escalas pequeñas e intermedias, y también de mayor alcance que en su práctica totalidad son abortadas por el hecho de que el PGOU no esté adaptado totalmente a la LOUA y ello pese a que, en muchos casos, sí exista adaptación parcial
- Creemos que las innovaciones son un instrumento útil para la flexibilidad del planeamiento, y además debe ser el planeamiento habitual en el futuro (probablemente muchos municipios, Málaga sin ir más lejos nunca más tramitará un PGOU al uso, y otros se lo están pensando, p.ej. Mijas). Por ello la J.A. debe ser receptiva y comprensiva con las innovaciones, debe ser coherente con su propia ley (la 2/2002 insta y favorece la tramitación de innovaciones: actuaciones de dotación pero en la práctica se sigue siendo escéptico al respecto).
- No tiene sentido repetir los procesos “sectoriales” hasta 3 veces en algunos casos (POT, PGOU, PPO, en incluso PU..) ni efectuar un excesivo control en el inicio (PGOU) cuando se sabe que el PGOU es una foto fija que va a estar vigente durante décadas y que cuando vaya a ser desarrollado seguramente ya hayan cambiado las leyes sectoriales y los criterios de aplicación. Se trata de promover la AGILIZACIÓN de los procesos de tramitación del PGOU y del planeamiento en general.
- En ese nuevo marco urbanístico propuesto, que naturalmente requeriría de una modificación de la LOUA y que creemos asimilable al modelo al parecer existente en el Norte de Europa, adquirirán protagonismo “positivo” las INNOVACIONES de planeamiento (hasta ahora han tenido y tienen bastante protagonismo pero lamentablemente de carácter “negativo” ya que mayoritariamente no suelen ser aceptadas por la Administración Autonómica empeñada en obligar a tramitar PGOUs imposibles hoy día).



- Creemos que el proceso de tramitación y elaboración de planeamiento debe efectuarse de forma ágil y permanente, interactivamente, ajustando y/o innovando puntual y continuamente el instrumento base de partida (el PGOU) que no debiera ser tan paralizante, pesado, rígido y exhaustivo como se concibe en la actualidad.
- Se debe ser respetuoso con el planeamiento en vigor, aunque no esté adaptado a LOUA (en muchos casos si está parcialmente adaptado) porque es legítimo y por lo tanto admite innovaciones puntuales que resultan ágiles. No siempre hay que rechazar una innovación con la excusa de que “lo que tiene que hacer el Ayuntamiento es un PGOU”, a la vista de las complicaciones que este ocasiona a veces es mejor quedarse con el PGOU antiguo que la “locura” de un PGOU nuevo: hay algunos municipios que tendrían que suprimir suelos urbanizables si se adaptaran a la LOUA, lo que no resulta precisamente una decisión técnica fácil y realista, y por eso no formulan un nuevo PGOU a todas luces necesario y deseable por ellos mismos, pero eso no debe impedir que esos municipios sigan desarrollando e innovando legalmente su PGOU en vigor, y la J.A. no lo está admitiendo en ciertos casos.
- En definitiva los procesos de planeamiento de cualquier nivel deben perseguir como objetivos irrenunciables la SEGURIDAD JURÍDICA y la dotación a los municipios de REGULACIÓN y ORDENACIÓN URBANÍSTICA , y para ello es necesario PROMOVER EL PLANEAMIENTO, SIMPLIFICARLO, FLEXIBILIZARLO, AGILIZARLO y RACIONALIZARLO, y al mismo tiempo (creo que aun eso es posible) dotarlo de CREDIBILIDAD y PRESTIGIO.
- Tras más de 12 años de LOUA, en Málaga apenas hay 18 PGOU completamente adaptados (aunque unos 40 municipios se han acogido al sucedáneo de la adaptación parcial que ha venido a maquillar el fracaso espectacular de la LOUA al respecto de la producción de planeamiento general) y la consecuencia obvia, entre otras, es que no se ha obtenido suelo para VPO (objetivo básico de la LOUA) y que se haya perdido no solo la credibilidad en el urbanismo, sino el tiempo porque la actividad en materia de redacción del planeamiento aunque discontinua ha sido intensa en esos 12 años; prácticamente los 100 municipios iniciaron un PGOU, y también prácticamente todos fueron abortados en fases más o menos avanzadas de redacción y tramitación.
- Gran parte de esos PGOU fueron sustituidos por adaptaciones parciales que, eso sí, por criterio impuesto de la J.A., se autotitulan eufemísticamente PGOU para aparentar lo que no son, y recientemente algunos valientes han retomado los PGOU pese al POTA, el Decreto del Litoral, la crisis y las dificultades de tramitación pero seguimos igual y al final el resultado es que es mínima la estadística relativa a PGOU definitivamente aprobados los cuales, por otra parte, no tardan en quedarse obsoletos por la inmensa casuística legislativa, normativa, sectorial... que se superpone continuamente al planeamiento urbanístico. Algo está fallando, habrá que encontrar las soluciones.



## 2. EL PGOU: LOS CRECIMIENTOS URBANÍSTICOS Y LA NORMA 45 DEL POTA

- Debe huirse de la aplicación literal estricta de las Norma 45 del POTA y/o en todo caso aplicar efectivamente dicha literalidad: norma “de carácter general” para desarrollos previstos a menos de 8 años.
- Existen sentencias del TSJA que corroboran la flexibilidad de interpretación aplicable a dicha Norma mediante la oportuna justificación en cada caso, flexibilidad que ha sido ratificada y admitida públicamente por la propia Consejería (declaración de intenciones).
- Una muestra de que la Norma no es rígida es la batería de instrucciones, decretos, etc. de la propia J.A. que ha intentado sucesivamente aportar criterios de aplicación supuestamente más razonables para salvar determinadas situaciones absurdas (sistemas generales, usos productivos, municipios pequeños, actuaciones urbanísticas propuestas por los POTs...).
- En la práctica, salvo en el caso del PGOU de Marbella, la rigidez absoluta y la generalización de criterios sin admitir justificación específica para la diversa casuística que afecta a cada municipio está bloqueando las contadas iniciativas de formulación de PGOU.
- La aplicación y los criterios técnicos y políticos no pueden estar predefinidos de forma inalterable por instrucciones internas carentes de rango jurídico vinculante fuera del ámbito autonómico. La aprobación del planeamiento no es un acto reglado (no es una licencia) sino un proceso articulado y racional en el que han de valorarse criterios de oportunidad y procedencia, y de autonomía de las administraciones y de los intereses de la comunidad en su conjunto bajo la referencia de un marco normativo territorial y urbanístico
- La C.A. velará, dentro de sus competencias de alcance supramunicipal y territorial porque se cumpla la LEY (LOTA, LOUA, LS estatal..., SECTORIALES) pero debe dejar a las ayuntamientos que JUSTIFIQUEN su interpretación de las directrices, normas de carácter general, etc., de los planes, normas, instrucciones, criterios, etc.
- Que la ordenación ESTRUCTURAL sea de absoluta competencia de la J.A. no es más que un invento o simplificación de criterio en la práctica derivado de una instrucción interna para “ordenar” las ideas. Existen determinaciones estructurales de los planes que si son plenamente legales y no presentan alcance territorial serían de atribución plena de los ayuntamientos, y al contrario: determinaciones pormenorizadas no plenamente ajustadas a ley o incidentes en el ámbito territorial cuya competencia debiera ser de la C.A.
- Y todo ello se podría hacer, entendemos, sin necesidad de modificar el POTA (nos remitimos de nuevo al PGOU de Marbella)
- Se pide en cualquier caso la aplicación de criterios de PONDERACIÓN y FLEXIBILIDAD y que la aceptación de la necesaria justificación sobre los crecimientos del POTA no sea por sí misma causa de paralización y suspensión global de la aprobación definitiva de un PGOU.



### 3. EI PGOU: LOS ASENTAMIENTOS URBANÍSTICOS PROCEDENTES DEL SNU

- Debe aplicarse literalmente la ley (LOUA) y la jurisprudencia: Si un suelo se ajusta a la definición de SUELO URBANO s/.art. 45 LOUA tiene que clasificarse de URBANO, esté en el borde del pueblo o en lo alto del monte. La negativa histórica permanente para admitir las “legalizaciones urbanísticas” de los asentamientos existentes en SNU no ha conllevado precisamente consecuencias positivas consolidando jurídicamente situaciones absurdas: p.ej. protección especial en SNU “ex novo” de auténticas urbanizaciones consolidadas.
- La J.A. ha ignorado siempre las diferentes justificaciones y estudios realizados por los PGOU para encontrar soluciones en el marco de las leyes para la problemática del SNU (concepto de urbanización blanda, reforestaciones compensatorias, planes especiales en el medio rural... ). La conclusión siempre ha sido la misma: el suelo se queda como SNU y lo pintamos de “verde claro” como si no existieran las viviendas, y mientras el PGOU se vuelca en atender las demandas de nuevo suelo urbanizable, en rigidizar la regulación normativa hasta el último detalle en el medio urbano, pero olvidando absolutamente el SNU. Y ello no solo aparcaba el problema sino que se ha conseguido que empeore sensiblemente.
- Para solucionar esa problemática creada vino el Decreto 2/2012 que, con independencia de sus calidad y acierto, presenta una carga enorme de intencionalidad: ahora sí se asume “políticamente” (jurídicamente no hacía falta porque ya estaba en la Ley) que los asentamientos se clasifiquen como suelo urbano (e incluso como suelo urbanizable, e incluso alejados de los núcleos de población,...) pero parece que “técnicamente” no ha sido muy bien digerido internamente por la propia administración autonómica, y al final parece ser que seguimos como siempre.
- Seguramente se pensaba que el Decreto 2/2008 era un buen arma política para atender mediáticamente las reivindicaciones de todas las partes afectadas, cosa que realmente no se consiguió, y para clarificar las distintas situaciones fácticas, aunque en realidad aportaba muy poco (tampoco podía hacer otra cosa) con respecto a lo ya regulado por LOUA y RDU. Quizá lo que no se esperaban era que su aplicación, tras los comicios de 2011, les iba a corresponder a los mismos que pronunciaron el Decreto y ahora se encuentran con que no saben muy bien que hacer.
- Nos remitimos a las mismas conclusiones del apartado anterior: que la C.A. controle si los PGOU cumplen con la ley (el suelo o es urbano o no lo es) y si afectan negativamente al territorio, pero que sean receptivos en cuanto a las estrategias, técnicas y argumentos que empleen los ayuntamientos con sus equipos redactores para arbitrar las soluciones urbanísticas que sean necesarias tras varios años de elaboración de los planes.
- Mirar para otro lado y dejar con carácter general a los asentamientos como SNU permitiendo que se regularicen (en el mejor de los casos) mediante AFO no es ordenar ni planificar urbanísticamente el suelo.



- No merecen la pena los años de tramitación (más de 5 por regla general) los cientos de miles de euros de coste económico de los PGOU y los esfuerzos de las administraciones (municipal, sectoriales y autonómica) y de los ciudadanos (alegaciones, debates) para terminar con el PGOU rechazado, bloqueado o suspendido y transmitiéndose indirectamente al exterior que los ayuntamientos pretender saltarse las leyes y que los técnicos redactores no son buenos profesionales.
- Se trata de que entre todos, tras la historias recientes del urbanismo nacional y provincial, y en la situación crítica actual, se busquen y encuentren soluciones a los problemas urbanísticos enquistados (la problemática del SNU es una de las más significativas) aunque en algún caso sea modelos por experimentar. Es preferible en SNU intentar que se ordenen, se doten y se delimiten los asentamientos existentes (aunque en algún caso no llegue a lograrse en la práctica) que dejarlos sin tratamiento y “tramarlos” como SNU-PE.
- Se pide en cualquier caso la contemplación de criterios de COHERENCIA entre la lógica y la legislación urbanística y que la aceptación de la necesaria justificación y optimización de la incorporación de los asentamientos urbanísticos en SNU no sea por sí misma causa de paralización y suspensión global de la aprobación definitiva de un PGOU.

#### **4. OTRAS FIGURAS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS**

- Por último, en relación con otras figuras urbanísticas sobre las que la Comunidad Autónoma no tiene competencias para la aprobación definitiva, pero sí la obligación de emitir informes no vinculantes, se observa que en la mayor parte de los casos la emisión de dichos informes se convierte en auténtico acto de “aprobación” ya que se les somete previamente a requerimientos documentales y de corrección de contenidos que suplen las competencias urbanísticas propias de los ayuntamientos, condicionando en muchos casos de forma manifiesta el ejercicio municipal de aprobación del instrumento en cuestión.
- En la práctica se ha extendido el criterio municipal de no aprobar los planes y proyectos urbanísticos que no cuenten con el informe favorable de la Comunidad Autónoma, con independencia del criterio municipal al respecto de las propuestas que normalmente es diferente (al haber aprobado ese planeamiento previamente hasta dos veces: inicial y provisionalmente), lo que eleva tácitamente al carácter de “vinculantes” el rango de esos informes, y por otra parte confiere a las instrucciones internas de funcionamiento administrativo de la Comunidad Autónoma un nivel reglamentario y de control de legalidad que no les corresponde.
- Las circunstancias anteriormente expuestas se observan con mayor relevancia aún en el caso de los Proyectos de Actuación en SNU (y no solo, por supuesto en el caso de viviendas sino también para las actividades de interés público... y otras) para los que prácticamente se anulan en su totalidad las atribuciones municipales, al menos en la Provincia de Málaga.



- En ese sentido también sorprende que actividades e instalaciones plenamente vinculadas y propias de las explotaciones agrarias, ganaderas, etc, estén sometiéndose en las práctica a Proyectos de Actuación (?) complicando y dificultando, y/o impidiendo en su caso, gran parte de iniciativas legítimas.

Al final de todo ello el máximo perjudicado es siempre el mismo, el administrado, y por supuesto el profesional técnico (normalmente arquitecto) que ve ineficaz su trabajo que en muchos casos es exhaustivo y que simultáneamente ve afectado su prestigio, ya que a la Administración en general no suele preocuparle la lentitud y archivo de los procedimientos urbanísticos, ni su costo, más allá de su utilización en la confrontación político-mediática. Seguramente la “crisis” económica se superará pero cuando vuelvan a existir iniciativas la rémora legislativa, normativa y procedimental seguirá impasible, el POTA y sus interpretaciones y los informes sectoriales negativistas continuarán paralizándolas, y la ausencia mayoritaria de planeamiento general impedirá muchas otras y consecuentemente, por lo que se refiere a la actividad urbanística, seguiremos en “crisis” si no se adoptan inmediatamente soluciones a la problemática expuesta.

## 5. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

- **Tras casi 14 años de LOUA apenas un 18 % de los municipios de la Provincia tienen aprobado un PGOU adaptado integralmente a la LOUA pese a que prácticamente el 100% de los Ayuntamientos lo intentaron desde el primer momento. Actualmente es ENORME LA DIFICULTAD para conseguir elaborar y tramitar un PGOU con el marco legislativo, normativo y coyuntural actual. Algo debe reflexionar al respecto la J.A.**
- **La necesidad de SIMPLIFICAR Y FLEXIBILIZAR los contenidos y trámites del PGOU, de racionalizar y coordinar los informes sectoriales, y de optimizar las funciones de las comisiones de coordinación territorial. Se debe disminuir la complejidad del Documento (PGOU) y reducir las trabas administrativas a su tramitación. Un % muy reducido de Ayuntamientos tienen capacidad real para abordar con éxito el proceso de elaboración y tramitación de un PGOU con el modelo actual.**
- **Debería eliminarse del planeamiento general la CARGA EXCESIVA de detalle sectorial que conlleva procurando dotarlo de una cierta asimilación a los POT, y delegar en el planeamiento de desarrollo la “carga de la prueba” (justificación, estudios y soluciones específicas) evitando duplicar o triplicar los TRÁMITES SECTORIALES.**
- **El papel deseable de la Consejería como promotora y colaboradora con los ayuntamientos para IMPULSAR LOS PGOU y no como jurado que aprueba, suspende o deniega los PGOU. La J.A. debe actuar SIEMPRE “en positivo” respetando y valorando las propuestas municipales y buscando las soluciones (a veces, a la vista de sus informes, parece actuar buscando razones para rechazar las iniciativas de ayuntamientos y particulares)**



- La importancia de las INNOVACIONES por su posible agilidad y flexibilidad. En la práctica no suelen ser aceptadas con la intención expresa de provocar que se formulen los PGOU, y no tanto por sí mismas (suelen ser más motivadas, inmediatas y cercanas a la realidad). En el futuro, e incluso en la actualidad debiera ser la figura de planeamiento más frecuente (habrá T.M. que seguramente nunca más precisarán de un PGOU: Fuengirola, Benalmádena, Málaga...)
- La necesidad y obligación de respetar el PLANEAMIENTO GENERAL VIGENTE, aprobado igualmente tras largos y dificultosos procesos. La J.A. no debe olvidar que dichos planes antiguos, legítimos en cualquier caso, fueron aprobados por la propia Comunidad Autónoma.

SE TRATA EN DEFINITIVA DE QUE LOS PROCESOS DE PLANEAMIENTO, YA SEA A NIVEL DE PGOU O CUALQUIERA DE SUS NIVELES, PERSIGAN COMO OBJETIVOS LA MÁXIMA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA DOTACIÓN COHERENTE A TODOS LOS MUNICIPIOS DE REGULACIÓN URBANÍSTICA, Y PARA ELLO ES NECESARIO PROMOVERLOS, SIMPLIFICARLOS, FLEXIBILIZARLOS, RACIONALIZARLOS Y DOTARLOS DE LA CREDIBILIDAD Y PRESTIGIO PERDIDOS.

PARA ELLO TAL VEZ HABRÍA QUE MODIFICAR PUNTUALMENTE LA LOUA, LO QUE NO SERÍA UNA NOVEDAD A ESTAS ALTURAS SINO OTRA MODIFICACIÓN MÁS, Y/O EN CUALQUIER CASO APROBAR YA UN REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO (CON EL CUIDADO SUFICIENTE PARA NO CAER EN EL ERROR DE CREAR UN TEXTO DE MENOR CALIDAD TÉCNICA Y JURÍDICA QUE EL ANTERIOR COMO HA VENIDO SUCEDIENDO SUCESIVAMENTE CON TODOS LOS TEXTOS LEGISLATIVOS POSTERIORES A LAS LS DE 1956 Y 1975, Y EN PARTICULAR LOS DE LAS C.A.).

TAL VEZ CON UN POCO DE IMAGINACIÓN SE PUEDA ARTICULAR UN NUEVO CONTENIDO DOCUMENTAL DE LOS PGOU INTERPRETANDO CONVENIENTEMENTE LA LOUA SIN NECESIDAD DE MODIFICARLA SUSTANCIALMENTE Y MODULANDO ESPECIALMENTE DICHOS CONTENIDOS EN FUNCIÓN DE LA ENTIDAD DE LOS MUNICIPIOS (CON ESPECIAL ATENCIÓN A LOS PEQUEÑOS) RESOLVIENDO DEFINITIVAMENTE MEDIANTE UN INSTRUMENTO CON SUFICIENTE RANGO JURÍDICO LA PROBLEMÁTICA DE APLICACIÓN DEL 40-30 (POTA).

OTROS TEMAS ABIERTOS QUE REQUIEREN DE DEFINICIÓN Y ACLARACIÓN:



- **EL SUELO NO URBANIZABLE**
- **EL PLAN DE PROTECCIÓN DELCORREDOR LITORAL**
- **EL MAPA DE INUNDABILIDAD**
- **LA INCORPORACIÓN A LA LOUA Y A LOS PLANES DE VIVIENDA, DE LAS NOVEDADES EN MATERIA URBANÍSTICA DE LA LEY DE SUELO ESTATAL DERIVADAS DE LA LEY “RRR” FAVORECIENDO LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA MISMA Y DE SUS TÉCNICAS URBANÍSTICAS.**

Málaga, Septiembre 2015

**Francisco J. Carrera Rodríguez**  
servicio de asesoramiento y formación  
**COAMÁLAGA**