

## **COMENTARIOS A LA LEY 2/2012, DE 30 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.**

Máximo GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA

Dirección General de Urbanismo  
Consejería de Obras Públicas y Vivienda  
Junta de Andalucía

### SUMARIO:

#### I.- ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA MODIFICACIÓN.

#### II.-ASPECTOS GENÉRICOS DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO E INCIDENCIA EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA.

#### III.-ESTUDIO DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY.

- 1.- MODIFICACIONES QUE REFUERZAN LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.
- 2.- MODIFICACIONES SOBRE AGILIZACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN.
- 3.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA.
- 4.- MODIFICACIONES RELATIVAS A ACTUACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO URBANO.
- 5.- MODIFICACIONES DERIVADAS DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD.
- 6.- MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EN EL ÁMBITO DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA.
- 7.- MODIFICACIONES EN MATERIA DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN URBANÍSTICA.
- 8.- OTRAS MODIFICACIONES DE DIVERSA ÍNDOLE.

#### IV.-CONSIDERACIONES FINALES.

#### V.-BIBLIOGRAFÍA.

### **I.- ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA MODIFICACIÓN.**

Con carácter previo al estudio pormenorizado de las principales modificaciones introducidas en el articulado de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA), por la Ley 2/2012, de 30 de enero (en adelante Ley 2/2012), resulta obligado dar unas pinceladas de cuales han sido los antecedentes fácticos y normativos de esta última, al objeto de concebir mejor las motivaciones del legislador andaluz a la hora de emprender esta reciente reforma legislativa.

En este sentido, es preciso traer a colación las consideraciones recogidas en la Exposición de Motivos en la propia Ley 2/2012, de cuya lectura sosegada podemos

extraer que la LOUA había alcanzado nueve años de vigencia, y pese a sufrir dos importantes modificaciones mediante la Ley 13/2005, de 11 de noviembre y la Ley 1/2006, de 16 de mayo, se hacía necesario una nueva modificación, fundamentalmente para su adecuación a la legislación estatal en materia de suelo aprobada en el año 2007.

Debemos recordar que, a nivel estatal, el 1 de julio de 2007 entraba en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, posteriormente refundida con las restantes disposiciones estatales vigentes en la materia mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante TRLS).

Por tanto, en primer término podemos apuntar como uno de los principales objetivos de la modificación de la LOUA la adaptación del ordenamiento urbanístico andaluz a la legislación estatal de suelo en todo aquello que le es obligado, incorporando conceptos, concretando aspectos o asumiendo figuras previstas en ésta que no tenían reflejo exacto en su articulado, y realizando los ajustes necesarios para reestablecer la coherencia necesaria entre ambos sistemas normativos.

No obstante, durante los últimos años fueron aprobándose diversas normas en materias relacionadas con la actividad urbanística, que debían tenerse en consideración a los efectos de obtener una ley urbanística coherente, configurándose como el marco jurídico preciso para garantizar la seguridad jurídica de todos los operadores que intervienen en el proceso de transformación del suelo.

En este sentido, es de destacar la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, marco de las políticas de vivienda en nuestra Comunidad, y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que relaciona como competencias propias de los municipios las de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Por su parte, entendiendo que la actividad urbanística se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio, también deben señalarse las modificaciones de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en especial sus Títulos IV, V y VI, que regulan actuaciones nacidas desde la perspectiva supramunicipal pero que conllevan un evidente desarrollo urbanístico.

En este contexto normativo se promulga la modificación de la LOUA objeto del presente estudio, aunque con la misma, el legislador andaluz ha considerado oportuno y necesario realizar mejoras técnicas y de coordinación con otras normativas, que finalmente han configurado un grueso importante del nuevo articulado. De esta manera, junto a la adecuación a las tres leyes citadas, se detectan otras modificaciones de la LOUA derivadas, al menos de forma indirecta, de otras normativas como la de contratos del sector público, o que son precisas para el correcto acomodo y comprensión de determinaciones reglamentarias como el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 60/2010, de 16 de marzo, en adelante RDUA), y el reciente aprobado Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, entre las modificaciones que pueden considerarse como mejoras técnicas, encontramos asimismo preceptos que ven alterado su redacción o son creados ex novo con el objeto de establecer una regulación más acorde a la praxis urbanística de los últimos años, teniendo presente el contexto socioeconómico en el que nos encontramos, y al que se presume, nos dirigimos.

## **II.- ASPECTOS GENÉRICOS DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO E INCIDENCIA EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA**

Hemos señalado como principal objetivo de la reforma la adaptación de nuestra Ley al TRLS. Éste, fue concebido a partir del deslinde competencial establecido por la Constitución, y perfilado por sentencias constitucionales, teniendo presente que su artículo 148.1.3 reconoce como competencias a asumir por las Comunidades Autónomas, lo que se concreta como competencias exclusivas en nuestro Estatuto de Autonomía en el artículo 59, la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. No obstante, el legislador estatal está habilitado para legislar en diversas materias, y así, se apoya en el artículo 149.1.1 de la Carta Magna, que garantiza la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de los derechos fundamentales, junto con los artículos 149.1.8 (competencia estatal en materia de legislación civil), 149.1.13 (sobre planificación económica general), 149.1.18 (sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas), y el 149.1.23 (sobre competencia básica en materia de medio ambiente).

Todo este conjunto de materias con incidencia más o menos directa en el régimen del suelo son compatibles y deben complementarse, si bien debe reconocerse su distinta intensidad y repercusión, y así, conforme manifiesta José Manuel MERELO ABELA<sup>1</sup> *“cabe perfectamente diferenciar dos planos bien distintos: el de la ordenación urbanística real (urbanismo en sentido objetivo) y el de la incidencia de esa ordenación en el conjunto de propiedades afectadas o, lo que es lo mismo, el contenido urbanístico (aspecto subjetivo) de la propiedad del suelo. La regulación del primer plano o aspecto es claramente competencia autonómica exclusiva, mientras que la regulación del segundo, bien que limitado al contenido básico o primario del derecho (y en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio), sería competencia estatal. Además, el Estado extiende sus competencias a legislar sobre expropiación forzosa, régimen de valoraciones en general y no únicamente por razón de expropiación forzosa, así como sobre responsabilidad patrimonial de la Administración actuante. Por el contrario, el cuadro de materias que integran la competencia autonómica sobre el urbanismo y ordenación del territorio incluye, entre otras, el régimen de planeamiento urbanístico, procedimientos para su aprobación, sistema de convenios, régimen de propiedad del suelo partiendo de la básica estatal, asignación de usos e intensidades, técnicas de redistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, cesiones obligatorias y gratuitas con respeto a los mínimos estatales, sistemas de ejecución del planeamiento o gestión urbanística, estándares urbanísticos, patrimonios públicos de suelo, supuestos indemnizatorios bajo los principios de la norma básica estatal, régimen de licencias y disciplina urbanística”*.

---

<sup>1</sup> MERELO ABELA, J.Manuel: *Contenido y alcance de la sentencia 61/1997 del TC sobre la Ley del Suelo*, Ed. Praxis, 1997, pg. 4.

Es por ello por lo que la Exposición de Motivos del TRLS determina, con el fin de evitar cualquier conflicto con las Comunidades Autónomas, que no es una ley urbanística sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados.

Teniendo esto presente, ¿cómo afectó la Ley de suelo estatal de 2007 a las legislaciones urbanísticas en general y a la nuestra en particular? La propia Disposición Final Primera viene a resolver esta cuestión, teniendo presente que la legislación básica desplaza automáticamente el contenido de la legislación autonómica cuyos preceptos sean coincidentes o contradigan dicha normativa básica.

Dicha Disposición distingue entre competencias exclusivas y básicas del Estado. Respecto a las primeras, el TRLS es de aplicación inmediata, con las salvedades que el legislador estatal imponga (por ejemplo en materia de valoraciones). Respecto a las segundas, había que esperar el desarrollo autonómico (por ejemplo, la concreción de la cesión del cinco a veinte por ciento de aprovechamiento medio). A su vez, dentro de estas últimas existen preceptos que el legislador estatal consideró “de urgente aplicación”, por lo que arbitró mecanismos para que la legislación autonómica no se demorara en exceso. Éstos son las Disposiciones Transitorias 1ª (reserva de suelo para vivienda protegida), 2ª (deberes de las actuaciones de dotación) y 4ª (criterios de sostenibilidad). Estas Disposiciones en sí son normas supletorias en el caso de que no adaptación en el plazo de 1 año, es decir desde el 1 de enero de 2008, tras el cual entraron en vigor hasta la que la legislación autonómica lo regulara.

Llegado a este punto, cabría plantearse si existía necesidad de adaptación de la LOUA al TRLS. Aunque la respuesta es obvia con la promulgación de la presente modificación de la Ley que ahora analizamos, debemos señalar que el TRLS introdujo novedades en el marco general de las políticas de ordenación urbanística, principalmente respecto a la reserva de suelo para viviendas protegidas, la participación pública en las plusvalías y el impacto ambiental de las actuaciones urbanísticas en el planeamiento general. La efectividad de estas novedades se hizo depender de la adaptación a ellas de la legislación urbanística ya existente en el momento de su entrada en vigor, de ahí las previsiones que establece en su régimen transitorio para la efectividad de dichas concretas novedades, que tienen carácter básico, en la hipótesis de no adaptación de la referida legislación urbanística dentro de su primer año de vigencia.

En Andalucía, en un primer momento no se plantearon muchos problemas ya que la regulación sustantiva de la LOUA contiene regulaciones propias equivalentes a las de la referida ley estatal, regulaciones que ya estaban vigentes y debían ser observadas, ahora además de conformidad con la mencionada ley estatal.

Es por ello por lo que al no existir obstáculo jurídico en la efectividad de la LOUA de manera urgente, no fue necesario, tal y como reconoce el expositivo de la Ley 2/2012, una adaptación urgente como sí requirieron otras Comunidades Autónomas. En este sentido, conviene poner de manifiesto que muchas de éstas, entre finales de 2007 y 2008 dictaron leyes de adaptación (así por ejemplo Aragón, Castilla y León, Cataluña,...).

En el caso de Andalucía, la tardanza en la promulgación de la adaptación se justifica en que ésta no era urgente a efectos prácticos, a lo que debe añadirse que la

Ley 2/2012 no tiene por objeto solo la referida adaptación, sino que conlleva la puesta en valor de mejoras técnicas que como veremos suponen un gran parte de sus novedades.

### **III.- ESTUDIO DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY**

Al margen de la necesaria adecuación a las distintas leyes citadas, la Ley 2/2012 tiene entre sus fines genéricos la adopción de medidas de dinamización, agilización y viabilidad económica de las operaciones urbanísticas, especialmente aquellas ubicadas en suelo urbano, intentando contribuir a la recuperación del sector inmobiliario en el interior de las ciudades.

Debe señalarse que la actual crisis económica ha lastrado muchas iniciativas en los últimos años, tanto de la Administración como de los operadores privados, y en este sentido podemos señalar modificaciones cuya finalidad, aunque no exclusiva, si está en parte orientada a la incentivación de la actividad urbanística.

Esta incentivación viene de la mano del impulso definitivo por un desarrollo urbano sostenible. Es evidente que el modelo de nuevos crecimientos en nuevos suelos urbanizables, si bien no debe abandonarse en su integridad, debe ser cuestionado por su insostenibilidad, y es por ello por lo que la actual reforma parece haber apostado decididamente por la dinamización y flexibilización del planeamiento y posterior fase de gestión y ejecución urbanísticas en suelos urbanos.

La apuesta por la ciudad existente, ya originaria en la LOUA, se conforma como el núcleo fundamental de la Ley 2/2012. Con ello, se viene a asumir las previsiones del legislador estatal, del que cabe extraer que la regeneración urbana no es hoy una opción política, alternativa al ensanche o a los desarrollos con nuevas ocupaciones de suelo, sino una exigencia del principio de territorial y urbano sostenible recogido en el vigente TRLS, que lo recoge con claridad meridiana<sup>2</sup>. A mayor abundamiento, la Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo con la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.

En este punto, consideramos que la regeneración urbana debe convertirse en el principal objetivo de las políticas urbanas, y en este sentido la Ley ha establecido numerosas determinaciones encaminadas a tal fin, utilizando en ocasiones figuras heredadas de la legislación estatal (véase las actuaciones de dotación), e incorporando nuevas previsiones con la intención de agilizar de este tipo de actuaciones.

---

<sup>2</sup> La Exposición de Motivos de la Ley especifica este cambio de orientación en los siguientes términos: *"(...) la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente"*.

Por otro lado, no podemos obviar que en fechas más recientes fueron aprobadas disposiciones importantes que complementan al TRLS y que no podemos soslayar. Así por ejemplo, citar la Ley 4/2010, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (Capítulo IV, Rehabilitación y vivienda), y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, cuyo Capítulo IV establece disposiciones sobre fomento de la rehabilitación. También deberemos tener en consideración el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que establece como uno de los ejes del Plan las Áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, y las Áreas de renovación urbana.

Interesa destacar que ambas leyes, junto al TRLS pueden ser objeto de modificación en fechas próximas, ya que el legislador estatal está trabajando en cooperación con las Comunidades Autónomas en la elaboración de un texto legal, cuyo fin es potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas. Según nos consta, el legislador estatal va a apostar por el impulso de actuaciones de rehabilitación edificatoria, entendida como las obras de mantenimiento e intervención en los edificios existentes, por actuaciones de regeneración urbana, como la realización junto a éstas de otras obras que afectan a la urbanización material de un ámbito (tales como pavimentación, jardinería, infraestructuras, instalaciones y servicios urbanos), y por actuaciones de renovación urbana, que se conciben como la realización de las obras anteriores pero vinculadas a la ejecución de obras de edificación en las que predominen las de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos.

Estas actuaciones, junto a las actuaciones de dotación en suelo urbano previstas en el TRLS parecen ser las líneas a seguir en los próximos años.

Una vez nos hemos acercado la Ley 2/2012 analizando su objeto principal y sus antecedentes, a continuación analizaremos las novedades normativas introducidas en la LOUA por dicha Ley, para lo cual agruparemos las mismas en diversos grupos según su contenido esencial. Se parte de la premisa de un conocimiento previo en la materia, y es por ello que no pretendemos el estudio en profundidad de cada artículo, sino más bien analizar qué novedades se han introducido y en qué consisten las mismas. En este sentido, se aconseja, para una mejor comprensión de los comentarios vertidos en el presente trabajo, cotejar los mismos con el texto de la LOUA vigente.

Es evidente que los distintos artículos modificados deben ser interpretados de forma conjunta, sin perjuicio de que a efectos meramente pedagógicos, se analicen de dicha forma.

#### 1.-MODIFICACIONES QUE REFUERZAN LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

El principio de participación ciudadana en la actividad urbanística ya estaba regulado en la redacción original de la LOUA, si bien con la presente modificación se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana.

Es reseñable, como ahora veremos, la nueva regulación de las consultas urbanísticas, así como la obligación de elaborar un resumen ejecutivo, como parte integrante de la documentación de los planes urbanísticos, y de su exposición al público a los efectos de lograr una mayor participación ciudadana en la tramitación de éstos.

Los preceptos legales que refuerzan este reconocimiento de derechos, y que pasamos a analizar, son los artículos 5.3, 6 (apartados 1 y 3), 19.3, 32.6, 39 (apartados 3 y 4), 40 (apartados 2 y 5), 50 (apartados C); D).a); D).b); y E), 96.2 y 176.3.

El artículo 5.3 de la LOUA concreta del derecho de iniciativa de los particulares recogido en el artículo 6.a) del TRLS, que habilita al ciudadano para intervenir en la actividad urbanística. En el marzo de la legislación estatal, se quiebra definitivamente la relación propiedad privada-actividad urbanística, de manera que la propiedad del suelo no implica el derecho y deber de urbanizarlo en función de las determinaciones del planeamiento, sino únicamente el derecho de optar por participar en la actividad de urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas.

El artículo 6.1 amplía su contenido asumiendo las determinaciones de los artículos 4.e) y 4.d) del TRLS (derecho de participación en la elaboración de instrumentos de planeamiento y gestión, y derecho de información de las condiciones de una finca determinada). La referencia, junto a la ciudadanía, de las entidades representativas de sus intereses, no aporta nada nuevo ya que las mismas pueden participar en estos procesos actualmente. Respecto a la emisión de la cédula urbanística, ésta ya estaba contemplada en el artículo 40.4 de la LOUA, si bien nos parece acertada su incorporación al precepto, en el que se regulan los derechos de información con carácter de disposición general de la Ley. A su vez, se fija como plazo máximo de emisión un mes.

Debemos indicar que la cédula urbanística, se constituye como un certificado administrativo que tiene carácter esencialmente informativo, por lo que no puede deducirse derecho alguno en relación a la información suministrada. Es evidente que aun cuando la información proporcionada se presume certera, ésta no puede vincular a la Administración si es errónea, puesto que admitir lo contrario sería tanto como admitir el juego de las reservas de dispensación por la vía de una información errónea y ello, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que pueda incurrir la Administración por el daño que sufra el particular destinatario de esta información.

El artículo 6.3 contempla, con carácter general y para cualquier clase de suelo, el derecho de consulta, previsto en el TRLS en su artículo 6.b). De este modo se regulan las consultas urbanísticas, otorgándole mayor relevancia, en el sentido de que conforme a este instrumento cualquier interesado podrá dirigirse a la Administración preguntando sobre las condiciones y requisitos para poder efectuar una promoción urbanística, quedando la Administración obligada a contestarle en el plazo máximo de dos meses. Se establece su carácter no vinculante y la necesidad de justificación en caso de que la Administración se separe del sentido de la contestación de la consulta que haya evacuado previamente, y en su caso, las consecuencias en cuanto a responsabilidad patrimonial que podrían generarse, que se limita a los gastos que se devenguen inútiles.

En lo referente al artículo 19.3, éste responde al fin de fomentar la participación ciudadana y el derecho a la información, de conformidad con el artículo 11.3 del TRLS, estableciendo la obligación de elaborar un resumen ejecutivo de los instrumentos de planeamiento para su exposición a información pública y su consulta. Este resumen ejecutivo pretende ser un documento sintético relativo a cuáles son las propuestas de ordenación que se efectúan en el Plan que se tramita. Con ello, se persigue que los ciudadanos puedan encontrar un documento inteligible y didáctico, más allá del contenido, complejo y extenso, que supone un plan urbanístico, incomprensible para la gran mayoría de los vecinos del municipio. El precepto señala el contenido mínimo del referido resumen, debiéndose cohonestar su regulación con los artículos 39.4 y 40.2 de la LOUA, modificados en concordancia con éste.

En este sentido, el artículo 39.4 dispone que en la tramitación de los planes urbanísticos debe incluirse el resumen ejecutivo como parte de la documentación expuesta al público. Se establece la obligación de remitir copia del resumen ejecutivo de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, y por otra, de remitir los documentos completos de aquellos planes aprobados definitivamente por la administración local (debiéndose incluir el resumen ejecutivo) siempre que durante su tramitación sea perceptivo algún informe autonómico.

En lo que respecta al artículo 40.2, éste establece la obligación municipal de remitir copia del citado resumen a la Consejería competente en materia de urbanismo. Ello va a suponer que con carácter previo a la publicación del instrumento de planeamiento, será condición sine qua non dicha remisión, lo que habilita a la Administración autonómica a conocer de primera mano al menos el contenido de dicho resumen que junto a lo publicado en el Boletín Oficial de la Provincia permitirá un mayor control de la legalidad urbanística de los Estudios de Detalle. De este modo, la Consejería podrá conocer mucho antes el contenido de los mismos, y cuando no sean conforme a derecho, podrán ser impugnado en un plazo temporal mucho menor a como se está realizando actualmente, aportando mayor seguridad jurídica.

Los artículos 32.6, 39.3 y 40.5 vienen a recoger en nuestra legislación urbanística las previsiones del artículo 11.4 del TRLS, el nuevo artículo 70.ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 108.c) de la Ley de Economía Sostenible, relativas al deber de las Administraciones Públicas de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública. En este sentido, se pretende dar un impulso definitivo a la publicidad por medios telemáticos, si bien debemos señalar que habrá que ver cómo se refleja esta premisa en Ayuntamientos pequeños y con escasos medios, pese a la asistencia que conforme a la legislación de régimen local debe prestarse a los municipios menores de cinco mil habitantes.

Respecto al artículo 50.C), el legislador ha eliminado el apartado c).a), si bien el derecho a consulta como tal no ha sido suprimido sino que ha quedado subsumido, y además de forma genérica, en el nuevo artículo 6.3 de la LOUA.

Por su parte, el artículo 50.D), modificado en sus apartados a) y b), así como la nueva redacción del artículo 50.E) se justifican con la nueva regulación prevista en

el TRLS sobre la propiedad del suelo, que conlleva únicamente el derecho de opción a la participación en esta actividad urbanizadora. Ahora el propietario solo ostenta la facultad de participar en los procedimientos, con publicidad y concurrencia, de adjudicación de las obras de urbanización, sin perjuicio de la excepción licitatoria que pueda aplicarse a la propiedad mayoritaria. En el análisis de los artículos 130 y 131 de la LOUA nos detendremos en este aspecto.

El artículo 96.2, que establecía excepciones a los presupuestos de ejecución en función de la clase de suelo desarrollado en el apartado precedente (96.1), amplía su redacción incluyendo la necesidad de incluir unas Bases Orientativas que conlleven a la estimación aproximada de los gastos de urbanización imputables a la actuación. Dicha Bases concretan el derecho previsto en el artículo 8.1.c) del TRLS de participar en la ejecución conociendo el coste aproximado de la operación y los criterios de su distribución entre los afectados.

La regulación de estas novedosas Bases Orientativas, cuyo antecedente encontramos en la legislación urbanística extremeña, nos parece imprecisa, por lo que estimamos conveniente un desarrollo reglamentario al respecto. En ausencia de éste, se agradecen las aportaciones realizadas por la reciente "Instrucción 1/2012 de la Dirección General de Urbanismo a los órganos urbanísticos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en relación con la entrada en vigor y aplicación de la Ley 2/2012, de 30 de enero", según la cual, cuando la iniciativa para el establecimiento del sistema se presenta respecto de un suelo con la ordenación detallada, el cálculo de los gastos de urbanización imputables a la actuación es directamente deducible del propio instrumento de desarrollo, y así deberá venir expresado en el documento, pero si no existe ordenación detallada o ésta carece del cálculo de los gastos de urbanización imputables, las Bases Orientativas son determinantes para que el resto de los propietarios puedan participar junto con la iniciativa mayoritaria presentada por otros propietarios promotores (artículo 130.1.c), o para que los propietarios no promotores que lo deseen puedan adherirse a la iniciativa presentada por Agente Urbanizador en los supuestos que cita el artículo 130.1.d).

Esta Instrucción también establece que estas Bases no forman parte del contenido necesario de los instrumentos de planeamiento urbanístico, si bien el instrumento de planeamiento general puede optar por su incorporación, con objeto de facilitar su ejecución, como determinación complementaria de las distintas áreas de reforma interior o sectores. En todo caso, señala que en ausencia de las mismas como parte complementaria del instrumento de planeamiento general, éstas podrían ser aprobadas por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

Por último, el artículo 176.3 incorpora un apartado relativo a los requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación. En este sentido, la entrada en vigor del TRLS supuso la inclusión de un precepto novedoso, el artículo 19.4, que permite acentuar más la colaboración de la función notarial con el urbanismo. Es por ello por lo que nos parece acertada la incorporación de este apartado, que establece una referencia concreta en la LOUA sobre la información urbanística notarial.

## 2.-MODIFICACIONES SOBRE AGILIZACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

En el ámbito del urbanismo, uno de los mayores lastres con los que se encuentran los operadores jurídicos es la dilatada tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, debido en parte a la necesidad de salvaguardar los derechos de los ciudadanos en la misma, a lo que se suma la necesaria intervención de diversas Administraciones, no solo la local y autonómica con competencia en urbanismo, sino de otros órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados.

La ralentización de la emisión de los denominados “informes sectoriales” en la tramitación de los planes urbanísticos es hoy uno de los mayores problemas con los que se encuentra el planificador.

Con el fin de agilizar los procedimientos, se modifican los artículos 12.4.e), 13.3.e), 17 (apartados 1.1<sup>ª</sup>) y 5), 31.2.C) y 32.1.2<sup>ª</sup>. Asimismo, debe tenerse presente la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2012.

En relación con el artículo 12.4.e), se suprime este apartado, referido a la necesidad de incorporar como contenido sustantivo de los Planes de Sectorización los compromisos y garantías prestados para la urbanización del sector. Se pretende con ello dar agilidad a la actividad urbanística, prescindiendo de garantías en ocasiones desorbitadas.

El nuevo inciso del artículo 13.3.e), permite alterar el plan de etapas de los Planes Parciales de Ordenación mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, flexibilizándose la ejecución de los terrenos. Este procedimiento, que se configura como un verdadero “cajón de sastre” durante todo el articulado de la LOUA para reconducir diversos procedimientos, es el elegido nuevamente por el legislador andaluz para la alteración del mencionado plan de etapas, que debe señalar las condiciones objetivas y funcionales que ordenen la eventual secuencia de la puesta en servicio de cada una de ellas. Cabe recordar que para la tramitación de este procedimiento se estará a lo dispuesto en el artículo 106 de la LOUA, y en tanto no se apruebe un reglamento de gestión urbanística andaluz, por el artículo 38 del Reglamento de Gestión Urbanística Estatal (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).

El artículo 17 en sus apartados 1.1<sup>ª</sup>) y 5 flexibiliza las determinaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística (en adelante Planes Generales) en materia de densidad de viviendas. En el apartado de vivienda del presente trabajo nos detendremos en las consecuencias jurídicas de esta nueva regulación.

Por su parte, el nuevo artículo 31.2.C) establece que el informe preceptivo de la Consejería competente en materia de urbanismo cuando se refiere a instrumentos de planeamiento de desarrollo de competencia municipal, que hasta ahora se emitía al final del procedimiento, deberá ser evacuado en el trámite de información pública, tras la aprobación inicial.

Una nota importante a tener en cuenta a este respecto es que, hasta ahora, la Consejería emitía su informe, preceptivo y no vinculante, una vez el plan había

culminado su tramitación, tras la aprobación provisional y previamente a la aprobación definitiva municipal. En este sentido, desempeñaba una doble finalidad, por un lado el análisis del cumplimiento por parte de los planes de las determinaciones urbanísticas reguladas en la LOUA, y por otro, de control del cumplimiento del procedimiento establecido para su tramitación, por lo que en el supuesto de su emisión con carácter desfavorable se procedía a un seguimiento del expediente hasta su aprobación definitiva, a los efectos de su posterior impugnación.

Con la actual modificación, al pasar el informe urbanístico a la categoría de “informe sectorial”, entendemos que la Administración autonómica básicamente analizará el cumplimiento de las determinaciones del artículo 10 de la LOUA y de las reglas sustantivas y estándares de ordenación del artículo 17. De esta forma, al perder la condición de informe previo a la aprobación definitiva no se podrá examinar el expediente completo del instrumento de planeamiento, la incidencia de los informes sectoriales sobre el planeamiento, el procedimiento legalmente establecido, ni la apreciación de los intereses supralocales y el control de la legalidad derivado de ésta. Con la actual redacción, serán las Consejerías gestoras de intereses públicos afectados las competentes para promover, en su caso, la impugnación de los acuerdos locales que infrinjan sus ordenamientos respectivos, de conformidad con el artículo 8.2 del Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía.

A diferencia de la legislación hasta ahora vigente, en el que este informe ralentizaba varios meses el procedimiento de aprobación del plan, con la nueva regulación del mismo, al emitirse con anterioridad y dado su contenido limitado, entendemos que se agilizará dicho procedimiento.

Asimismo, con la modificación del artículo 32.1.2ª, se faculta para que reglamentariamente se cree un órgano colegiado al que se le puedan solicitar los informes preceptivos y éste los remita de forma conjunta. Este órgano, conforme prevé la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2012, deberá crearse en el plazo máximo de 1 año, y vendría a ser una especie de “ventanilla única” para la solicitud y emisión de los informes sectoriales. La creación de este órgano responde a la necesidad de impulsar la emisión de los informes sectoriales en plazo, unificar los criterios de la documentación necesaria para poder emitir los respectivos informes, velar para que los pronunciamientos sectoriales no sean incongruentes y servir de órgano de colaboración técnica entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos. En definitiva, con la creación de este órgano se pretende solventar las anomalías que actualmente se producen, ante la diversidad de criterios en función de la Delegación Provincial que emite el informe, estableciendo para ello criterios homogéneos que delimiten el alcance limitado que, según la esfera de competencia sectorial aplicable, deben tener dichos informes.

Por último, hay que dejar apuntado como otras de las medidas de simplificación del planeamiento urbanístico en la Ley, la previsión en suelo urbano de fórmulas que permiten que modificaciones que hasta ahora eran de competencia autonómica pasen a ser de competencia municipal. Igualmente, es de destacar el otorgamiento de mayor potencialidad a la figura de las revisiones parciales de los Planes Generales, permitiendo que mediante operaciones de revisiones parciales se dé por cumplida la cláusula de sostenibilidad de la legislación estatal. Sobre ambos aspectos nos detendremos en los siguientes apartados.

### 3.-MODIFICACIONES EN MATERIA DE VIVIENDA

En materia de vivienda, el TRLS en su artículo 10.1.b) estableció la reserva de suelo residencial para vivienda protegida, objetivo ya recogido en la legislación urbanística andaluza, siendo coincidente en el mínimo previsto por el legislador estatal.

No obstante, como apuntaremos, la presente modificación incorpora novedades importantes respecto al porcentaje de reserva, conectando las previsiones del planeamiento urbanístico general con la figura de los Planes Municipales de Vivienda (en adelante, PMVS), al amparo de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Por su parte, respecto a las cesiones de terrenos con aprovechamiento lucrativo a favor de la Administración actuante, se establece la imposibilidad de su sustitución en metálico si existe suelo destinado a vivienda protegida en virtud de la reserva legal.

Asimismo, siguiendo la línea prevista en la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda, se incorporan medidas de fomento de intervención en suelo urbano, permitiéndose peculiaridades en actuaciones públicas dirigidas a paliar situaciones de infravivienda.

En materia de planeamiento, son relevantes las nuevas determinaciones sobre densidad, que se mantiene como una determinación estructural pero expresada en rangos.

En concreto, los preceptos legales modificados en materia de vivienda son los artículos 10 (apartados 1.A).b); 1.A).c).1); 1.A).d) y 2.B).a), 17 (apartados 1.1ª); 1.2ª); 5; 6 y 8), 54.2.b) y 58.3. Junto a estos artículos, deben tenerse en consideración las Disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera, así como Transitoria Segunda de la propia Ley 2/2012.

El extenso apartado 1.A).b) del artículo 10, contempla en primer lugar una mejora técnica al precisar que las reservas de terrenos descritas se hacen en sectores y áreas de reforma interior, eliminándose la expresión "áreas", concepto jurídico indeterminado que generaba interpretaciones diversas.

En segundo lugar, este apartado ha matizado la obligación de reservar el treinta por ciento de la edificabilidad residencial para viviendas protegidas, de tal modo que ahora la reserva para éstas será la que establezca el PMVS. Así, si de los datos del PMVS se deduce una obligación de hacer una reserva superior al treinta por ciento, deberá recogerse el porcentaje previsto en el PMVS. Pero si los datos arrojan una reserva inferior al treinta por ciento, se permite que la diferencia hasta alcanzar el referido porcentaje se destine a viviendas sujetas a un régimen de protección municipal en precio tasado. Con ello, se trata de adecuar esta reserva a la realidad y dar respuesta a otros tipos de formatos de protección pública que no tienen acomodo actualmente, como son las viviendas con su precio tasado en venta o alquiler. Debe tenerse en cuenta que esta regulación afecta a las futuras innovaciones de planeamiento urbanístico y no a los suelos para viviendas protegidas ya calificados.

No obstante, la posibilidad legal de disminuir el porcentaje de viviendas protegidas, tal y como lo conocemos actualmente, es decir, acogidas al Plan Autonómico de Vivienda y Suelo vigente, y su complemento con otras viviendas “de precio tasado” (protegidas pero de régimen de protección municipal), precisa de un informe previo de la Consejería competente en materia de vivienda, que constate que efectivamente el PMVS aporta unos datos sólidos sobre la demanda de viviendas protegidas inferior al treinta por ciento de la edificabilidad residencial. Debe señalarse que no se estará a los datos de Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, el cual aporta unos datos estáticos y en un momento temporal concreto, sino a las previsiones del citado Plan Municipal, el cual debe identificar tanto las necesidades actuales como las futuras.

Esta nueva regulación no es exigible a los Planes Generales con aprobación inicial antes de 28 de febrero de 2012 (entrada en vigor de la Ley 2/2012). No obstante la mencionada Instrucción 1/2012 dispone que si en el curso de la tramitación de un Plan General se produce la aprobación del PMVS, se podrá incorporar la modulación y el contenido expresado en el artículo 10.1.A).b) de la LOUA conforme a sus previsiones, en cuyo caso será necesaria nueva información pública.

Asimismo, la Instrucción recoge que la incorporación al planeamiento vigente de la citada modulación de la reserva para viviendas protegidas que, provenga del PMVS sobrevenido a dicho planeamiento, no requerirá innovación alguna previa y se aplicará directamente respecto de las áreas y sectores donde la reserva no haya quedado previamente definida, es decir, en ámbitos comprendidos en nuevos Planes de Sectorización, innovaciones que supongan nueva clasificación de suelo o cambios de uso global con destino residencial y sectores respecto de los que no se haya aprobado el Plan Parcial ni haya sido objeto de incorporación de la reserva de viviendas protegidas por vía de la Adaptación parcial.

Volviendo con el análisis del apartado 1.A).b) del artículo 10, éste señala que no computan como reserva de vivienda protegida la edificabilidad asignada a alojamiento público transitorio. Esta figura, prevista en la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda, debe conectarse con el nuevo artículo 17.1.2ª) de la LOUA, que incorpora como una dotación o equipamiento público más, junto con los espacios libres, centros docentes y asistenciales, el uso de alojamiento transitorio de promoción pública. Sin duda, ambos artículos representan un importante respaldo a esta figura, destinada al alojamiento de una población en situación de exclusión social que hasta ahora no tenía conexión alguna con la legislación urbanística.

Por su parte, este largo apartado recoge la excepción de la referida reserva de terrenos, estableciendo los supuestos tasados para ello, con el límite dispuesto en el artículo 10.1.b) in fine del TRLS. De su lectura se desprenden diversas conclusiones. La regla general sigue siendo la compensación mediante la integración de la reserva en el resto del municipio, aunque permite exceptuar de la obligación de la reserva del treinta por ciento de vivienda protegida, en los ámbitos de baja densidad y de tipología inadecuada para vivienda protegida, compensando su integración en el resto del municipio, tal y como estaba ya regulado. No obstante, la novedad estriba en que esta excepcionalidad no cabe aplicarla en sede de revisión total del planeamiento general, lo cual es obvio, y a su vez, que se permite sustituir dicha compensación por el incremento de la cesión de aprovechamiento en concepto de participación en las plusvalías de hasta un veinte por ciento, en áreas de reforma

interior y sectores de suelo urbano no consolidado. En el caso de sectores de suelo urbanizable solo se permite si se justifica que existe disponibilidad de suelo para tal fin conforme al PMVS. Esta nueva previsión vuelve a incidir en el fomento y viabilidad de operaciones urbanísticas en la ciudad existente y tiene amparo legal en el artículo 16.1.b) del TRLS.

Por otro lado, de la lectura conjunta de los apartados 1.A).c).1), 1.A).d) y 2.B).a) del artículo 10 se desprende una nueva regulación cuya finalidad es la flexibilización de las determinaciones de los Planes Generales en materia de densidad de viviendas.

Se ha aumentado ligeramente el número máximo de viviendas previstos en la redacción original de la LOUA, pasándose de 75 a 90 viviendas/hectárea en suelo urbanizable, y de 100 a 120 viviendas/hectárea en suelo urbano. La regulación que se modifica provenía de la legislación de 1956, cuando se proponía y demandaba otro tipo de viviendas, por lo que entendemos razonable el incremento como el que se propone de un veinte por ciento de las viviendas, dando lugar un formato residencial más acorde con las necesidades sociales actuales, y sin que ello repercuta en el modelo de ciudad elegido por el planificador.

A su vez, es preciso señalar que con la presente modificación se prevé que la densidad, como determinación estructural, se fijará mediante una horquilla en distintos tramos. De este modo, la nueva regulación de los artículos 10.1.A.d) y 10.2.B) recoge como ordenación estructural una horquilla en diferentes tramos que se identifica con densidad muy baja, baja, media baja, media, alta o muy alta, de ahí que cualquier modificación de planeamiento relativa a la densidad dentro de estos tramos se considere ahora de competencia municipal.

Gracias a esta nueva redacción, aquellas modificaciones de planeamiento urbanístico que tienen por objeto el incremento del número de viviendas existentes o previstas, que hasta ahora conllevaba a alterar la ordenación estructural, en su mayoría no se considerarán estructurales.

Asimismo, con el artículo 10.1.A.c.1) se ha efectuado un pequeño ajuste en relación con el estándar de sistemas generales, el cual ya no sólo podrá venir expresado en metros cuadrados de sistemas generales por habitantes, sino que se permite su establecimiento en metros cuadrados de sistemas generales por edificabilidad residencial.

Merece la pena detenerse en esta nueva previsión. En la actualidad, los Planes Generales marcan la densidad como ordenación estructural, de forma que se puede establecer la población máxima y, en consecuencia, los sistemas generales de espacios libres necesarios en aplicación del estándar. Al establecerse la densidad (expresada en viviendas por hectárea concretas) como ordenación pormenorizada potestativa, los sistemas generales de espacios libres necesarios, que es ordenación estructural, dependerían del dato de población que sería ordenación pormenorizada, o incluso resultado del planeamiento de desarrollo. Por tanto, parece lógica y necesaria la modificación de la determinación del estándar de sistemas generales de espacios libres, para que no dependa sólo de la población.

A mayor abundamiento de lo apuntado, los Planes Generales deben determinar el crecimiento poblacional previsto, básicamente a efectos de verificar el cumplimiento de la Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y para la determinación de los recursos hídricos necesarios. Para ello actualmente se aplica la Orden de 29 de septiembre de 2008, por la que se regula el coeficiente aplicable para el cálculo de crecimiento poblacional derivado de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico, que establece un coeficiente de 2,4 habitantes por vivienda. Con la actual regulación, entendemos que sería pertinente aprobar una nueva Orden adaptada a la nueva regulación, que estableciera la equiparación de habitantes por metros cuadrados de nueva edificabilidad residencial. En este sentido, hay que indicar que según dispone la Instrucción 1/2012, para aquellos Planes Generales establezcan los parámetros de densidad en tramos así como para aquellos que incorporen esta determinación durante su tramitación, a los efectos del cómputo del crecimiento poblacional conforme a POTA, se equipará cada 40 metros de nueva edificabilidad para uso residencial a 1 habitante.

En relación con las novedades del artículo 17, tal y como se ha comentado, se ha aumentado ligeramente el número máximo de viviendas previstos en la redacción original de la LOUA (apartado 1 regla 1ª y apartado 5), y se incorpora entre las dotaciones públicas el uso de alojamiento público transitorio.

También se añade un nuevo apartado 6 al artículo 17, como medida de fomento para la intervención en el suelo urbano, manteniendo la línea heredada por la legislación de suelo estatal y la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda. Lo que viene a establecer el precepto es una excepción en actuaciones de reforma interior cuando por razones de habitabilidad sea necesario incrementar el tamaño de las viviendas, en este caso infraviviendas, aunque ello suponga un incremento de la edificabilidad y de la densidad superiores a los permitidos por la Ley.

Entendemos que el supuesto de "*dimensiones y condiciones comprometan su habitabilidad*" abarca tanto la infravivienda entendida como vivienda que no reúne condiciones mínimas al incumplir los requisitos mínimos de superficie, dimensión y características de las piezas habitables, o que presenta deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas o no cumple los requisitos mínimos de seguridad y habitabilidad exigibles a la edificación, como la infravivienda entendida como la vivienda en la que se alojan un número de personas que excede del máximo considerado adecuado en relación a la superficie, dimensión y características de las piezas habitables y condiciones de habitabilidad de la misma.

Estas operaciones consisten en mantener el mismo número de viviendas pero aumentando su tamaño, para lograr una vivienda adecuada y digna para las personas que en ellas habitan. Para ello es imprescindible aumentar la edificabilidad sin aumentar el número de las viviendas, lo que implica contemplar que en algunos casos se pueda sobrepasar los límites legales de edificabilidad ( $1,3 \text{ m}^2/\text{m}^2$ ).

Asimismo, dado que este tipo de actuaciones en infraviviendas son deficitarias y precisan de un cierto aliciente urbanístico para paliar el alto desembolso que acarrearán para las Administraciones públicas, se permite un aumento de hasta un diez por ciento de la edificabilidad aumentando el número de viviendas existentes y de hasta un diez por ciento de la edificabilidad para otros usos no residenciales

(comercio, restauración, oficinas, etc.), si bien debe cumplirse con las reservas de dotaciones públicas exigidas por la LOUA para los nuevos desarrollos. El por qué del establecimiento del diez por ciento para otros usos, aunque no se justifica en el expositivo de la norma, entendemos que es un porcentaje que puede ser suficiente para incluir unos usos complementarios al principal, incentivando la actuación pero sin llegar a desvirtuar el objeto de este tipo de actuaciones.

Esta regulación se completa con el nuevo párrafo añadido al artículo 58.3 de la LOUA, que pretende viabilizar económicamente este tipo de actuaciones públicas, aclarando que en el cálculo del aprovechamiento de las mismas se excluirán las viviendas en las que se realojen a los vecinos actuales. En consecuencia, se obtiene una menor carga económica en estas actuaciones, con el propósito de posibilitar su materialización.

Por último, la modificación del apartado 8 del artículo 17 recoge de forma expresa que el destino a vivienda protegida pasa a ser una calificación urbanística de suelo más. Con la anterior redacción, las viviendas protegidas eran un destino obligatorio para el promotor y la Administración en virtud de una reserva mínima, pero que no tenía que ser necesariamente asociado al uso del suelo. La reforma otorga a la vivienda protegida un plus ya que se le da la categoría de calificación urbanística, lo que de alguna manera compromete al suelo indefinidamente y supondrá garantizar el destino que debe darse a estos suelos.

Respecto al artículo 54.2.b), en primer término establece una aclaración sobre cual es el presupuesto de hecho para la posible sustitución a metálico del suelo con aprovechamiento lucrativo que materializa el diez por ciento del aprovechamiento medio del área de reparto, que con la anterior redacción quedaba indeterminado y ahora se aclara que es en el propio planeamiento urbanístico, que podrá establecerlo motivadamente siempre y cuando no estemos ante un suelo destinado a vivienda protegida en virtud de la reserva prevista en el artículo 10.1.A).b) de la LOUA. En este último caso, no cabrá dicha sustitución, como prevé el artículo 16.1.b) del TRLS.

En lo referente a las Disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera, así como Transitoria Segunda de la propia Ley 2/2012, indicar que la Adicional Primera dispone que para que aquellos suelos que a la entrada en vigor de dicha Ley se encuentren calificados por el planeamiento para concretar la reserva de vivienda protegida (acogida al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo) puedan ser objeto de alteración para destinarlos a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal, se requerirá la pertinente innovación de planeamiento urbanístico conforme a lo previsto en el artículo 36 de la LOUA.

La Adicional Segunda establece las reglas específicas para modificaciones de planeamiento adaptado de forma parcial a la LOUA, conforme al procedimiento establecido en el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que afecten a suelos incluidos en un ámbito en el que se hayan realizado correcciones de edificabilidad o de densidad, o de ambas, necesarias para mantener el aprovechamiento urbanístico del planeamiento vigente, conforme al artículo 3.2.b) del dicho Decreto. En estos casos, si la modificación tiene por objeto un aumento o disminución de la densidad, tendrán la consideración de alteración de la ordenación estructural de planeamiento general. Si tiene por objeto un cambio de calificación de vivienda protegida a vivienda sujeta a algún régimen de protección municipal, se requerirá la necesaria adecuación de la

densidad o edificabilidad de acuerdo con el coeficiente otorgado a la vivienda sujeta a algún régimen de protección municipal.

Por su parte, la Adicional Tercera recoge la imperatividad de solicitar informe de la Consejería competente en materia de vivienda, con carácter previo a su aprobación, a todo PMVS que arroje una demanda de vivienda protegida acogida al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo inferior al treinta por ciento de la edificabilidad residencial.

Asimismo, la Transitoria Segunda dispone que hasta que los Planes Generales se adapten a la Ley 2/2012 toda modificación que tenga por objeto un aumento o disminución de la densidad de menos del veinte por ciento no se considerará alteración de carácter estructural.

#### 4.-MODIFICACIONES RELATIVAS A ACTUACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO URBANO

Tal y como hemos venido reconociendo a lo largo de esta exposición, aunque la LOUA en su redacción original apostaba por la intervención en la ciudad existente, la dinámica que marcó los años posteriores a su entrada en vigor, en un contexto económico e inmobiliario óptimo, supuso una huída hacia un modelo urbanístico expansivo. Frente a este modelo, y a tenor de la coyuntura económica actual, la actividad urbanística pasa necesariamente por operaciones de intervención en el interior de las ciudades, con un crecimiento “hacia dentro” en vez de “hacia fuera”.

En este sentido, se incorporan una serie de modificaciones en la LOUA, algunas de ellas basadas en la adaptación a la legislación estatal, y otras no derivadas de la misma pero cuyo fin es permitir una mayor agilización de operaciones urbanísticas en suelo urbano, cuya tramitación administrativa era prolija.

A este respecto, nos detendremos en el análisis de los artículos 10 (apartados 2.A).b) y 2.A).g), 17.6, 36 (apartados 2.a).5ª); 2.a).6ª) y 2.b).2ª), 45.2.B), 55.3, 58.2, 59.5, 139.2 y la Disposición Adicional Décima. A su vez, señalaremos lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2012.

Con carácter previo a la valoración de cada uno de los artículos, hemos de empezar señalando que la Ley estatal regula el suelo en base a la realidad física, con independencia de su clasificación urbanística, distinguiendo dos situaciones básicas, el suelo urbanizado -integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población- y el suelo rural, categoría residual que incluye el suelo preservado de la urbanización.

En base a ello, la transformación del suelo debe realizarse mediante actuaciones de transformación urbanística, que pueden ser dos tipos, actuaciones de urbanización o de dotación. Las primeras son las que permiten el paso de suelo rural a urbanizado y la renovación o reforma interior en suelo urbanizado, y las segundas sirven para incrementar las dotaciones públicas de un suelo urbanizado, siempre que no se requiera la renovación integral de la urbanización.

El régimen jurídico de las actuaciones de urbanización y de dotación, aunque pueda parecer similar en un principio es diferenciado, por lo que la LOUA debía alterar la regulación del régimen del suelo urbano no consolidado, para integrar de

forma precisa el régimen de derechos y obligaciones en suelo urbano y acomodar la incorporación novedosa de las actuaciones de dotación, establecida en los artículos 14.1.b), 161.a) y en la Disposición Transitoria Segunda del TRLS.

Dicho esto, la LOUA define el suelo urbano consolidado en contraposición al urbano no consolidado, realizando su definición “en negativo”, por lo que la nueva configuración de este último se antoja fundamental, teniendo en cuenta la gran disparidad respecto a los deberes urbanísticos entre ambas categorías. Con la nueva redacción del apartado 2.B) de artículo 45, se pasa de distinguir aquellos suelos urbanos que carecen de urbanización consolidada y aquellos que forman parte de áreas homogéneas de edificación a las que el plan les atribuye un aprovechamiento objetivo considerablemente superior al existente, a la actual redacción, que considera suelo urbano no consolidado aquel que precisa de una actuación de transformación urbanística por diversas circunstancias. Se detallan tres circunstancias, en el que se detecta la asimilación de los apartados a) y b) con la figura estatal de las actuaciones de urbanización y el apartado c) con la figura de las actuaciones de dotación.

Pero la gran novedad radica en la integración en nuestra Ley de la figura de las actuaciones de dotación, que conllevará a la alteración de numerosos artículos. En este sentido, estimamos necesario recordar cómo el TRLS configura estas actuaciones, con el fin de hacer comprensible la actual regulación llevada a cabo en la modificación de la LOUA.

El TRLS considera a las actuaciones de dotación como aquellas actuaciones que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para ajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados por el planeamiento a una o más parcelas del ámbito, y siempre que no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste. De este modo, mediante una modificación del planeamiento vigente se establece un aprovechamiento adicional en relación al preexistente en dicho plan, por lo que nace la obligación de entregar a la Administración la cuota parte de cesión de suelo dotacional y de parte de las plusvalías generadas en proporción al incremento de aprovechamiento otorgado derivado de la mayor edificabilidad, densidad o cambio de uso.

Estas actuaciones comportan la generación de una carga (reserva de suelo para dotaciones públicas en proporción al incremento de aprovechamiento), sobre la base de la aplicación obligada del principio de equidistribución de cargas y beneficios; y la generación de un deber (cesión de suelo urbanizado correspondiente al aprovechamiento), sobre la base de la aplicación del principio de participación pública en las plusvalías.

Respecto a la obligación de entregar suelo para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas, el TRLS precisa que pueden excepcionarse o disminuirse las cesiones de suelo reservado a éstas, a cambio de “otras formas de cumplimiento del deber”, cuando se prevea en la legislación autonómica.

Respecto a la entrega de suelo libre de cargas de urbanización con destino a patrimonio público de suelo, que concreta el deber de entregar la participación de la comunidad en las plusvalías, dado que ésta no procede aquí de la atribución de un aprovechamiento sino de su incremento, se cifra asimismo en un porcentaje de dicho

incremento. En este sentido la LOUA establecía como porcentaje máximo de participación de la Administración en las plusvalías el diez por ciento como porcentaje fijo. A su vez, el TRLS permite reducir o incrementar el porcentaje de cesión obligatoria de forma proporcionada y motivada, con los límites del cincuenta por ciento, señalando que la legislación autonómica determinará la posible sustitución de esta entrega, excepto si existe suelo con destino a vivienda protegida.

Pero, ¿no estaba prevista ya en la LOUA la regulación de estas actuaciones de dotación? Hemos de señalar que la LOUA ya recogía, aunque con cierta ambigüedad, el régimen de estas actuaciones en su artículo 45.2.B.b), si bien las establecía a partir de un incremento “considerablemente superior al existente”, concepto éste jurídico indeterminado.

Es por ello por lo que existía la necesidad de “readaptar” esta figura estatal en nuestra legislación, lo que conllevaba a su vez la reconfiguración de los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado establecido en el citado artículo 45.2.B.b), para la cual se debía cifrar la cesión en un porcentaje del incremento del aprovechamiento ya reconocido por el plan para un ámbito, pero a partir de un “umbral razonable”. Conforme a todo esto, el legislador andaluz debía implementar la acomodación de la regulación de actuaciones de dotación dentro del régimen del suelo urbano no consolidado en la LOUA, requiriéndose en un principio alterar al menos los artículos 45, 55, 58 y 59. Y asimismo, había que decidir el porcentaje de participación en las plusvalías en estas actuaciones.

A tenor de lo expuesto, la Ley 2/2012 modifica el apartado 2.B) del artículo 45 (definición del suelo urbano no consolidado), e incorpora un nuevo apartado 3 al artículo 55, en el que se establece el régimen preciso de derechos y deberes para estas actuaciones.

El apartado 3 del artículo 55 viene a regular en nuestra legislación urbanística el régimen de cesiones de las dotaciones públicas y de la superficie de aprovechamiento lucrativo, en el marco de la ley estatal. Respecto a las dotaciones, la cesión se hará en proporción al incremento del aprovechamiento preexistente en el ámbito en cuestión (área homogénea conforme al artículo 45.2.B.c). Pero, ¿cómo se calcula esta superficie y dónde se ubica? La Ley 2/2012 establece que estos suelos se calcularán conforme a la media dotacional de la zona de ordenanza de suelo urbano en el que esté incluida el área. La media dotacional, concepto de nuevo cuño, se define en el artículo 10.2.A.g) como la cuota que resulte entre la superficie dotacional y la edificabilidad global de la zona de ordenanza. Según la Instrucción 1/2012, cabe entender por superficie dotacional la suma del suelo existente destinado a dotaciones, equipamientos y espacios libres públicos locales y los que con idéntica naturaleza estén previstos por el planeamiento vigente en dicha zona, sin incluir viarios, y por edificabilidad global la suma de las edificabilidades atribuidas a las parcelas concretas de cada zona o por el resultado que se deduzca del coeficiente de edificabilidad global de la zona y la superficie de ésta.

Dado que existen actualmente Planes Generales que no tienen delimitado su suelo urbano en zonas, se establece mediante la Disposición Transitoria Primera, que hasta que éstos se adapten a la Ley 2/2012 toda modificación de planeamiento que tenga por objeto este tipo de actuaciones, al no poder definir la media dotacional de éstas conforme al nuevo apartado 2.A).g) del artículo 10 de la LOUA, deberán definir

un ámbito espacial que presente unas características de estructura urbana unitarias por disponer de usos y tipologías edificatorias homogéneas que permitan su identificación. Esta definición del ámbito deberá estar suficientemente motivada y sólo tendrá efectos estrictamente para el cálculo de la media dotacional, determinando el régimen del suelo urbano no consolidado conforme a los apartados 2 y 3 del artículo 55 de la LOUA.

Por su parte, en relación a la ubicación de las dotaciones resultantes, se establece una preferencia por su emplazamiento en el área homogénea, si bien en el supuesto de que ello no sea viable total o parcialmente por el grado de ocupación por la edificación, se permite su ubicación en un entorno próximo, con la condición de que resulten coherentes, funcionales y accesibles (para dar cumplimiento al artículo 9.E) de la LOUA). Pese a las buenas intenciones del legislador andaluz de no “desdotar” los ámbitos objeto de este tipo de actuaciones, la realidad nos lleva a pensar que en la mayoría de las ocasiones estaremos ante la imposibilidad de establecer las dotaciones, en parte porque se suele actuar en parcelas concretas que dejan escasos márgenes para ello, y en parte porque, en su mayoría, se obtienen dotaciones de escasa entidad, que como tal no supone la obtención de dotaciones públicas conforme a las características antes citadas.

Ante tal disyuntiva, el legislador establece a continuación la posibilidad residual, que no obstante entendemos se convertirá en la regla general, de sustituir esta cesión de suelo por su equivalente en dinero, pero con la doble condición de que solo cabrá en el seno de modificaciones de planeamiento, y siempre que los terrenos que fueren necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo.

Si se cumple este doble axioma, el valor de la aportación, que se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener, deberá integrarse en un depósito, que se contempla en el artículo 139.2 de la LOUA.

La siguiente cuestión a dilucidar es cuándo de forma efectiva el municipio tendrá físicamente las dotaciones objeto de sustitución económica. En este sentido, el citado artículo 139.2 dispone que en el plazo máximo de tres años el municipio queda obligado a obtenerlas mediante la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que califique los suelos para tal fin, utilizando para ello la cantidad depositada en la cuenta separada y afecta exclusivamente a la obtención de tales dotaciones.

Respecto a la entrega de la aportación dineraria que debe depositarse, ésta se realizará con ocasión de la aprobación definitiva de la modificación de planeamiento en cuestión, si bien la efectiva entrega de dicha cantidad quedará condicionada a la publicación del documento en el Boletín Oficial que corresponda.

Por su parte, el precepto habilita a que se pueda acumular esta aportación con otras derivadas de modificaciones de planeamiento con el mismo objeto, durante un período de tres años, con el objeto de reservar y obtener nuevas dotaciones con entidad suficiente para dar cumplimiento a los criterios de coherencia,

funcionalidad y accesibilidad. En todo caso, transcurridos tres años desde la constitución del depósito de mayor antigüedad, en la primera innovación de planeamiento general que se tramite y apruebe (ya no hablamos de modificación), deberá forzosamente aplicarse la cantidad acumulada a dicho objeto, con lo que el dinero existente debe invertirse obligatoriamente en la creación de espacios públicos con entidad suficiente e integrado en la red de espacios públicos del municipio.

Entendemos que esta obtención diferida de las dotaciones es la traslación a nuestra legislación de esas *“otras formas de cumplimiento del deber”* del artículo 16.1.b) del TRLS.

Una regulación coherente omnicompreensiva de estas actuaciones ha hecho necesario modificar otras disposiciones de la LOUA. Así, se define el aprovechamiento preexistente mediante un nuevo apartado 5 del artículo 59, como el aprovechamiento atribuido por el planeamiento vigente en el momento anterior a la aprobación de la nueva ordenación contemplada en el planeamiento y una vez descontados los deberes y cargas urbanísticas que, en su caso, se encontraran pendientes de satisfacer. En caso de ausencia de edificabilidad preexistente, se computará como tal la media de la edificabilidad del uso mayoritario correspondiente al área homogénea o zona del suelo urbano en la que la parcela se encuentre integrada.

A su vez, se modifica el apartado 2.A).b) del artículo 10, precepto que regula las determinaciones de los Planes Generales, incluyendo como ordenación pormenorizada preceptiva la delimitación en suelo urbano no consolidado de áreas homogéneas, ámbitos en los que se materializan estas actuaciones. En este sentido, se añade como ordenación pormenorizada la necesidad de definir la media dotacional, a los efectos de calcular la superficie de suelo para dotaciones necesaria para mantener la proporcionalidad y la calidad en estas actuaciones. Esto conlleva a su vez modificar el apartado 2.A).g) del artículo 10.

Al amparo de esta nueva regulación, la Ley recoge fórmulas de agilización de la tramitación de innovaciones de planeamiento que afectan al suelo urbano, y en base a ello, se modifican los apartados 2.a).5ª), 2.a).6ª) y 2.c).2ª) del artículo 36, y el apartado 2 del artículo 58.

De su lectura cabe destacar la imposibilidad de realizar la sustitución monetaria en el caso de modificaciones que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, así como las que eximan de la obligatoriedad de reservar terrenos con el fin previsto en el artículo 10.1.A).b) de esta Ley. Y asimismo, pese a que actualmente ya es posible excluir de las Áreas de Reparto determinadas actuaciones de pequeña entidad en suelos urbanos, la redacción que ahora se propone en el artículo 58.2, aun manteniendo en el fondo la regulación anterior, la adecua a la redacción que se ha dado a los artículos 45 y 55, configurándose estas actuaciones, en nuestra opinión, como actuaciones *“asistemáticas”*.

Por último, se ha añadido una nueva Disposición Adicional Décima, asimilando la nueva regulación del suelo urbano no consolidado en aquellas actuaciones irregularmente materializadas en las que el Plan General de Ordenación

Urbanística -o sus innovaciones- justifique su coherencia con el modelo urbano propuesto y se dé cumplimiento a los deberes para esta clase y categoría de suelo.

Con su inclusión será el propio Plan General el que determine cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 45.2.B).c) de la LOUA.

Esta Disposición desarrolla cómo incorporar en el planeamiento las actuaciones irregulares en suelo urbano, estableciendo que tienen que encajar en el modelo urbanístico de dicho plan y que debe cederse el suelo para dotaciones y para el aprovechamiento urbanístico municipal. Esta nueva regulación parece haber pretendido beneficiar a la totalidad del municipio en relación con las dotaciones legalmente establecidas, fijándose un sistema de compensación o su sustitución en metálico en los supuestos que sea preceptivo el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado. Asimismo, se establece como participación de la comunidad en las plusvalías la cesión del quince por ciento del aprovechamiento.

Pero, una vez analizadas todas las modificaciones acaecidas al albor de la nueva regulación de estas actuaciones en suelo urbano, cabe cuestionarse qué consecuencias prácticas tiene la misma. La mejor forma de responder a esta pregunta es ver como este tipo de actuaciones se llevaban a cabo antes de que se aprobara la Ley 2/2012, y cómo se pueden materializar a día de hoy.

Con anterioridad, este tipo de modificaciones del planeamiento general, que se planteaban en bastantes ocasiones, en muchos de los casos se mostraban inoperativas o incluso no llegaban a aprobarse. Así, la situación usual era la propuesta de modificación que afectaba a un ámbito concreto del suelo urbano consolidado, que tenía como objeto principal dotar de más viviendas al ámbito o incrementar la densidad o edificabilidad. Si lo que se perseguía era, a modo de ejemplo, en una parcela sin edificar aumentar el número de viviendas previstas, de 20 a 40, ello conllevaba incrementar las dotaciones y espacios libres (con el incremento de 48 habitantes a razón de 2,4 habitantes/vivienda), dando lugar unas dotaciones y sistemas generales de escasa entidad y poco funcionales. Asimismo, como se trataba de una parcela concreta de suelo urbano, con una superficie limitada y en ese lugar no era posible reservar el suelo para los espacios libres requeridos, había que buscar otro lugar para su ubicación, lo que exigía incorporar una parcela de suelo no urbanizable, con su consecuente reclasificación urbanística.

Todo ello suponía una modificación de carácter estructural, al afectar a sistemas generales y al reclasificarse suelo no urbanizable, teniendo en cuenta además que requería de evaluación ambiental por afectar a dicha clase de suelo, lo que incrementaba aun más el tiempo y costo de la modificación.

Además, pese a estar vigente desde enero de 2008 la Disposición Transitoria Segunda del TRLS, que permitía “monetarizar” los deberes urbanísticos, los Ayuntamientos se encontraron con la negativa del Consejo Consultivo de Andalucía a la aplicación de la sustitución económica<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> El Consejo Consultivo de Andalucía señaló en su Dictamen nº 140/2010 que: “*las actuaciones de dotación definidas en el TRLS en el 14.1.b, y 16.1.a y b, admiten que la entrega de suelo se sustituya por dinero “en los casos que pueda (facultativamente) determinar el legislador urbanístico”.* Asimismo, la *Disp.Trans.Segunda se aplica de forma transitoria y supletoriamente si trascurrido 1 año la Ley autonómica no establece reglas de aplicación y hasta su Adaptación. Pero, en el ámbito de nuestra*

Sin embargo, la presente regulación, aun manteniendo la preferencia por dotar al ámbito de la modificación de las dotaciones y espacios libres requeridos, nos parece más coherente al recoger la posibilidad de la sustitución económica por su equivalente en dinero de la cesión obligatoria de suelo para dotaciones, lo que conlleva a que en este tipo de modificaciones, en vez de reservarse pequeñas cantidades de suelo, sin entidad e inconexas entre sí, el Ayuntamiento pueda ir acumulando en un Depósito creado al efecto las cantidades correspondientes a dicha equivalencia en dinero, y que pueda aplicar el montante de dichas cantidades en adquirir suelos aptos para ejecutar dotaciones, de forma que por su calidad y proporción resulten más operativas a las necesidades reales de la comunidad.

A su vez, hoy estas modificaciones se configuran como de ordenación pormenorizada, de competencia municipal, con el consecuente ahorro temporal, al no tenerse que reclasificar suelos. Del mismo modo, si la actuación no supera el umbral del diez por ciento de incremento de aprovechamiento, concepto que sustituye al término “considerablemente superior”, no sería de aplicación esta regulación, ya que el suelo urbano consolidado mantendría su consideración, al no “desconsolidarse” el mismo.

Consideramos que gracias a la nueva regulación expuesta, se agilizarán muchas actuaciones en la ciudad existente, sin que ello suponga una pérdida de dotaciones y equipamientos para el municipio.

#### 5.- MODIFICACIONES DERIVADAS DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad ambiental en materia urbanística era y es un concepto consolidado en nuestra legislación urbanística. No obstante, el TRLS estableció una regulación específica sobre criterios de sostenibilidad en su artículo 15 y Disposición Transitoria Cuarta, que afecta esencialmente al planeamiento urbanístico municipal, estableciendo los límites de crecimiento urbano del planeamiento que conlleven la necesidad de aprobar la revisión del mismo, así como de la incorporación del informe de sostenibilidad económica.

Los preceptos legales que establecen en nuestra Ley estos nuevos criterios de sostenibilidad, junto a los ya existentes, son los artículos 19.1.3ª), 37.2 y la nueva Disposición Adicional Duodécima.

Antes de entrar en vigor la Ley 12/2012 existía la regla en el TRLS según la cual si un municipio proponía una modificación que en sí misma o en unión con las aprobadas los dos años anteriores suponía más de un veinte por ciento de la población o de la superficie urbanizada, esa propuesta necesitaba ser aprobada mediante el ejercicio pleno de la potestad de planeamiento. Este ejercicio pleno de la potestad de planeamiento se ha venido interpretando como la necesidad de elaborar una revisión total del Plan General para que esa modificación pueda aprobarse. En este sentido, como cumplimiento de la obligación de concretar en nuestra Ley los

---

*Comunidad Autónoma, no es de aplicación esta normativa ya que la LOUA se adelantó con la obligación de adoptar las medidas compensatorias previstas en el art. 36.2.a.2ª. Estas medidas son precisas para mantener la proporcionalidad y calidad de las dotaciones previstas, por lo que ha de efectuarse en suelo, no en dinero’.*

casos de impacto de una actuación de urbanización que requieran de una revisión de dicho instrumento y de establecer los criterios de sostenibilidad, se ha procedido a la modificación del artículo 37.2.

Asimismo, para permitir una mayor agilización, la reforma establece que el ejercicio pleno de la potestad de planeamiento también puede llevarse a cabo mediante la revisión parcial del Plan, donde se analice la incidencia que esa propuesta tiene en el Plan ya aprobado, pero sin necesidad de operar una revisión íntegra del mismo, que conllevaría varios años.

Esta es la consecuencia principal del nuevo apartado 2 del artículo 37, según el cual se considera que una innovación trasciende del ámbito de la actuación, conllevando la revisión del planeamiento, cuando ésta determine, por sí misma o en unión de las aprobadas definitivamente en los cuatro años anteriores a la fecha de su aprobación inicial, un incremento superior al veinticinco por ciento de la población del municipio, o de la totalidad de la superficie de los suelos clasificados como urbanos, descontando de dicho cómputo los suelos urbanos no consolidados que se constituyan como vacíos relevantes.

Este apartado 2 no establece límites al crecimiento, que son los que pudieran estar relacionados con los Planes de Ordenación del Territorio, sino que establece el procedimiento por el que debe formalizarse dicho crecimiento, por lo que no se produce una limitación de la potestad municipal de planeamiento.

Se ha añadido una precisión más, que toda innovación que conlleve la revisión de un uso global en el planeamiento urbanístico deberá integrar la de los restantes usos globales.

Por otro lado, uno de los aspectos en lo de la modificación legislativa que resulta más novedoso es el análisis de la sostenibilidad económica de los planes urbanísticos. Así, se introduce como contenido documental propio de los instrumentos de planeamiento urbanístico el informe de sostenibilidad económica, entendido éste como el análisis del impacto del instrumento de planeamiento sobre las haciendas públicas, modificándose para ello el apartado 1.a).3<sup>ª</sup>) del artículo 19.

Pese a que actualmente los planes urbanísticos vienen contando con un estudio económico-financiero, éstos en términos generales no suelen expresar las repercusiones a medio-largo plazo de las Administraciones responsables en el mantenimiento y conservación de los nuevos espacios urbanizados y sus infraestructuras y servicios.

En la práctica, el único cometido del estudio económico-financiero suelo ser el de justificar la viabilidad de la actuación urbanística hasta el momento de la puesta en marcha de los servicios públicos. En contraposición, si se analiza con detenimiento el artículo 15.4 del TRLS en relación al contenido de los informes de sostenibilidad económica, se pueden observar importantes cambios conceptuales en relación con la legislación precedente, básicamente los siguientes: a) El "sujeto" destinatario del análisis ya no es el promotor de la actuación urbanística, sino la Hacienda Pública destinataria última de los servicios públicos generados. En el caso español, salvo excepciones (entidades de conservación, convenios interadministrativos, etc.) será el municipio el encargado de la prestación de los servicios públicos dentro de su

demarcación territorial; b) También de forma expresa se indica que el análisis deberá abarcar no solamente la fase de implantación de los servicios públicos, sino también la de explotación de los mismos, lo que confiere un carácter más indefinido en el tiempo al estudio económico; c) El impacto en la Hacienda Local durante la fase de explotación de los servicios deberá conducir a la estimación no solamente de los costes asociados a los mismos, sino también de los ingresos, con lo que el estudio deberá ser entendido en el sentido de balance entre ambos conceptos.

Los tres puntos anteriores se podrían englobar en uno solo: el estudio económico clásico basado en los costes de implantación de los servicios deberá ser complementado con otro en el que se evalúe el impacto que a medio y largo plazo tendrán las Haciendas Locales en relación con la prestación de un determinado nivel de servicios a la población resultante tras una actuación urbanística o un nuevo planeamiento general.

Por su parte, el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo recoge en su artículo 3.1 que en este informe *“específicamente y en relación con el impacto económico para la Hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento por la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto en el instrumento de ordenación, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta”*.

Así, la necesidad de que los informes de sostenibilidad económica no pasen a ser una mera cuestión documental a acompañar en los documentos de planeamiento, sino que en el momento de la redacción del mismo (sobre todo en el planeamiento general, donde el margen de maniobra es mayor) las evaluaciones económicas sirvan como un elemento de decisión adicional que ayude a una mayor racionalidad en las decisiones adoptadas en el ámbito urbanístico<sup>4</sup>.

A colación con lo anterior, se ha introducido con la Disposición Adicional Duodécima, la obligación cuatrienal, por parte de los Ayuntamientos, de realizar un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica de dicha actividad y al que deberá darse la oportuna publicidad telemática. El desarrollo reglamentario estatal sobre dicho informe lo encontramos en el apartado segundo del artículo 3 del Reglamento de valoraciones.

#### 6.-MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE Y EN EL ÁMBITO DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

La Ley 2/2012 aborda distintas cuestiones que afectan a las edificaciones que se sitúan en el suelo no urbanizable. En este sentido, se especifica el tratamiento que

---

<sup>4</sup> GARRIDO JIMÉNEZ, Francisco Javier y otros: “La evaluación de la sostenibilidad económica en el planeamiento. Los principales determinantes urbanísticos en los ingresos y costes municipales. Un nuevo modelo para una nueva época” [Recurso electrónico], 2011. *Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio* (2011. Madrid)

debe darse a las edificaciones construidas al margen de la legalidad para las que no sea posible adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística, ampliando los plazos de prescripción para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada. También se regula para esta clase de suelo el régimen urbanístico aplicable a las edificaciones que, por su antigüedad, deben asimilarse a las edificaciones construidas con licencia municipal, siempre que reúnan ciertas condiciones.

Por su parte, existen diversas novedades en materia de disciplina urbanística, que se traducen en la incorporación de determinaciones puntuales en esta materia, con el fin de facilitar la aplicación práctica de la Ley, más aun teniendo en cuenta el desarrollo reglamentario realizado en el año 2010 con la aprobación del RDUJA.

Los artículos referentes al régimen del suelo no urbanizable que son alterados en su contenido son el 3.2.i), 34 (apartados 1.b) y 2), 46.1.g), 175.3 y Disposición Adicional Decimotercera, junto con la Disposición Transitoria Tercera de la propia Ley 2/2012, de 30 de enero. En materia de disciplina, se han modificado los artículos 168.2, 181.1, 185.1, y 201 (apartados 4 y 5).

En relación con las nuevas previsiones sobre suelo no urbanizable, debemos tener presente que la modificación de la LOUA entra en vigor de forma casi coetánea con la entrada en vigor del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable, el cual inició su elaboración de forma más tardía al texto legal, si bien terminó su tramitación de forma paralela, por lo que la Ley acoge determinaciones en congruencia con el citado reglamento, dándole cobertura legal.

El apartado 2.i) del artículo 3 añade como objeto de la ordenación urbanística establecida en el planeamiento urbanístico, constituyendo un fin específico de la actividad urbanística, el establecimiento de medidas para evitar la presencia de edificaciones y asentamientos ejecutados al margen de la legalidad urbanística, incorporando al ordenamiento los procesos existentes cuando ello fuese compatible con la ordenación territorial y urbanística y demás normativa especial de aplicación, sin perjuicio del ejercicio de la potestad de disciplina urbanística.

De este modo, se establece esta previsión como disposición general de la Ley, que viene a establecer, grosso modo, la imperiosidad del ejercicio efectivo por parte de las Administraciones públicas del ejercicio de la potestad de policía descrita en el artículo 2.f) de la LOUA, en cuyo marco y en coordinación con los Planes Municipales de Inspección Urbanística<sup>5</sup>, deberá el planeamiento general establecer las medidas acordadas para impedir la presencia de edificaciones y asentamientos implantados al margen de la LOUA, incorporando a la ordenación del mismo los ya existentes cuando fuese compatible con la ordenación territorial y urbanística y demás normativa sectorial de aplicación.

---

<sup>5</sup> El contenido mínimo de estos Planes Municipales se recoge en el nuevo artículo 30 bis del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, introducido conforme a la Disposición Final Primera de la Ley 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En este sentido, el Plan General, en cuanto instrumento básico para la definición del modelo urbanístico del municipio, al regular el régimen urbanístico de cada una de las categorías de suelo no urbanizable es el que debe garantizar la protección de esta clase de suelo y su preservación de los procesos de urbanización.

Los requisitos y procedimientos que faciliten la integración en la ordenación de los Planes Generales de los asentamientos urbanísticos que sean conformes con el modelo territorial y urbanístico establecido en los mismos están recogidos en el Capítulo III del Decreto 2/2012, de 10 de enero, al cual nos remitimos.

El artículo 34 de la LOUA, referente a la situación de fuera de ordenación, se ha visto alterado con una nueva redacción en su apartado 1.b), añadiéndose un último párrafo que incorpora por ley el régimen aplicable a las edificaciones en situación de asimilado al fuera de ordenación, que está previsto actualmente en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, fundamentalmente en sus Capítulos I y II.

A colación con esta nueva regulación, se añade un apartado 3 al artículo 175, regulador de la contratación de servicios por las empresas suministradoras, según el cual en los casos en que proceda el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, del cual hablaremos en las líneas siguientes, la contratación de los servicios básicos se llevará a cabo bajo las condiciones establecidas en la resolución de reconocimiento, que será título suficiente para la prestación de los servicios autorizados por la misma. En este sentido, se propone que para estas edificaciones, al no ser posible la concesión de licencia de ocupación o utilización, se les permita la contratación de estos servicios siempre bajo las condiciones recogidas en la citada resolución, que se constituye sí en título administrativo válido a estos efectos.

Por su parte, se ha añadido una nueva Disposición Adicional, la Decimotercera, en conexión con los artículos 3.3, 6.3 y 7.2 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, según la cual las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística.

El nuevo apartado 2 del artículo 34 establece que la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga determinaciones que supongan la incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares no conllevará por sí misma la efectiva legalización de éstas, sino que será necesario el completo cumplimiento de los deberes y cargas que dicho instrumento contenga. Esto supone la aplicación del principio de cumplimiento por equivalencia en los supuestos que exista una resolución firme de restauración de la realidad física alterada. Todo ello considerando que el instrumento de planeamiento debe responder al cumplimiento de los intereses generales, no al mero interés de regularizar lo ilegal, y en coherencia con el modelo urbano asumido.

Respecto a la modificación del contenido del artículo 46.1.g), se cambia la expresión “vinculados a la actividad agropecuaria” por “vinculados en su origen al medio rural”. La razón de ser de esta modificación, al margen de acoger en parte las

previsiones del Decreto 2/2012, de 10 de enero sobre los Hábitat Rural Diseminados, podemos entenderla en la conexión de esta categoría de suelo no urbanizable con la definición recogida en la Exposición de Motivos de la LOUA, que la define como asentamientos dispersos de carácter estrictamente rural. Igualmente, entendemos que se ha realizado con el fin de dejar abierta la puerta a otras actividades propias de dicho medio rural pero que no son propiamente agropecuarias (asentamientos forestales, con origen en actividades pesqueras próximas a la costa, etcétera). A este respecto, solo se exige esta vinculación en su origen, por lo que se da cabida a muchos asentamientos que en la actualidad son habitados por personas cuya actividad no tiene porqué ser la primitiva que dio origen al asentamiento.

A modo de recordatorio, debemos indicar que el Capítulo IV del Decreto 2/2012, de 10 de enero, desarrolla reglamentariamente los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

Centrándonos ahora en materia de disciplina urbanística, debemos indicar que el nuevo párrafo segundo del artículo 168, en relación con el carácter real de las medidas de protección de la legalidad urbanística, se redacta de conformidad con el artículo 19 del TRLS, dando acomodo al artículo 38 del RDUJ, cuyo tenor literal es el mismo, y al artículo 39.5.

El artículo 181 introduce un inciso final en su apartado primero, para aclarar que las medidas cautelares de suspensión deben adoptarse antes de iniciar el expediente. La no iniciación de dicho expediente no es óbice para no paralizar las obras ilegales.

Asimismo, en el apartado primero del artículo 185 se ha ampliado en plazo, de cuatro a seis años, para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística. Esta ampliación va a suponer extender temporalmente las potestades públicas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado, para lo que se requiere una postura activa por parte de las Administraciones, especialmente los Ayuntamientos. En este sentido, echamos en falta alguna referencia en la Ley, mediante disposición transitoria, sobre cómo se aplica esta ampliación del plazo en situaciones de transitoriedad, como por ejemplo respecto a aquellas edificaciones terminadas hace más de cuatro años pero sin llegar a seis a fecha 28 de febrero de 2012. Haciendo una interpretación "*in dubio pro infractor*", teniendo presente el principio de la irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables, desde nuestra opinión consideramos que en dicho supuesto, es decir, cuando estemos ante la completa terminación de una edificación hace más de cuatro años a fecha 28 de febrero de 2012, ya no caben contra ella medidas de protección de legalidad urbanística por haber prescrito la infracción.

Esta medida debe ser considerada teniendo presente el Decreto 2/2012, de 10 de enero, cuya principal novedad es la regulación del régimen de las edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, definidas en su artículo 3.1.B.b) como aquellas edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.

Sin entrar en un análisis profundo del régimen jurídico de estas edificaciones, cabe señalar que éstas son objeto de “reconocimiento”, cuyo procedimiento se detalla y finaliza con la emisión de la resolución correspondiente. Tras ésta, solo podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble. En relación a la prestación los servicios básicos, deben resolverse mediante instalaciones de carácter autónomo, aunque de forma excepcional se permite la acometida (cuando los servicios estén accesibles, la compañía suministradora lo acredite, y no se induzca con ello a la implantación de nuevas edificaciones). A su vez, para este tipo de edificaciones, no procede conceder licencia de ocupación o utilización.

Sin perjuicio de lo anterior, a efectos de la aplicación del referido Decreto, se establece la necesidad de la previa identificación de las edificaciones aisladas, no *stricto sensu*, sino como excepción a aquellas que se ubiquen en alguno de los asentamientos delimitados por PGOU o, en su defecto, en el documento de Avance aprobado.

Por lo que se puede apreciar, el legislador andaluz ha dado una de cal y otra de arena respecto a estas edificaciones. Por un lado vía desarrollo reglamentario las regula y permite su reconocimiento y puesta en valor conforme a las determinaciones descritas, pero por otro hace depender para su aplicación que la edificación aislada esté terminada, es decir, en condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad adecuadas para el uso al que se destina, no hace cuatro sino más de seis años.

Asimismo, debemos destacar la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 2/2012, de cuya lectura cabe extraer que los Ayuntamientos podrán autorizar la contratación provisional de los servicios básicos por compañía suministradora, de forma excepcional y transitoria (hasta que se resuelva el procedimiento de reconocimiento), para aquellas edificaciones que cumplan las siguientes condiciones: a) que constituyan vivienda habitual del propietario a la entrada en vigor de la ley y se ubiquen en suelo no urbanizable; b) por un plazo máximo de 1 año; c) con el correspondiente informe técnico y jurídico; d) debiendo la compañía suministradora acreditar que la red es accesible son requerir de nuevas obras, y que no se induce a la implantación de nuevas edificaciones.

En consecuencia, desde el 28 de febrero de 2012, con independencia de no existir delimitación por el Plan General de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable del municipio, o del referido Avance de planeamiento para su identificación, el Ayuntamiento podrá, en virtud de la disposición transitoria legal transcrita, autorizar la contratación provisional de los servicios básicos por compañía suministradora, pero solo en el caso de viviendas habituales en suelo no urbanizable (se excluye otros suelos así como construcciones o instalaciones), y siempre que la red sea accesible y no de induzca a la implantación de nuevas edificaciones (cuestión ésta a valorar por los servicios técnicos municipales).

En relación con el artículo 201.4 y 5, y a la vista de diferentes situaciones que se han dado en procedimientos administrativos y judiciales, la modificación procede a aclarar la sanción que corresponde cuando se cometen diversas infracciones urbanísticas según un plan preconcebido o éstas sean concurrentes.

El apartado cuatro se justifica teniendo presente los artículos 4.6 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, Reglamento potestad sancionadora, el 60 del RDU y 74.1 Código Penal, que regulan el delito o la falta continuada, recogiendo una larga evolución doctrinal y jurisprudencial. Se perfila la tipificación de la infracción continuada, añadiendo la posibilidad de que se infrinja, no sólo el mismo precepto, sino también preceptos de igual o semejante naturaleza. Por último, se concreta la consecuencia de la infracción continuada, que conlleva a una única sanción, la prevista para la infracción más grave en su mitad superior, que subsumiría todas las irregularidades.

El apartado cinco se justifica conforme los artículos 60 del RDU y 77 del Código Penal, referido al llamado por la doctrina y jurisprudencia “concurso ideal”, que abarca dos modalidades, la “instrumental”, que se da cuando una infracción sea medio necesario para cometer otra, y la “pluriofensiva”, cuando un sólo hecho constituya dos o más infracciones. En cuanto a la punición de estas conductas, se introduce una solución idéntica a la prevista por el legislador penal, es decir, acudir a criterios de absorción (la pena prevista para la infracción más grave en su grado máximo) y subsidiariamente, en tanto esta solución sea perjudicial para el reo, a principios de acumulación matemática, esto es, sancionando las infracciones por separado.

#### 7.-MODIFICACIONES EN MATERIA DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Conforme establece el expositivo de la Ley 2/2012 y acogiendo lo dispuesto en el TRLS, el propietario es, junto a la Administración y los particulares urbanizadores, un agente más de la actividad urbanística.

El TRLS abogó por la consideración de la urbanización como función pública al resultar ser un servicio público que caracteriza a la actividad de crear infraestructuras urbanas de uso y dominio públicos, es decir, de la actividad de urbanizar. Si consideramos la urbanización de los espacios colectivos e infraestructuras urbanas como un servicio público, su ejecución deberá ser realizada bien por la Administración o bien por un particular, propietario o no de los suelos, en régimen de concurrencia. No obstante, el legislador estatal no impide que las legislaciones urbanísticas prevean regímenes excepcionales propios para los propietarios siempre que manifiestan su voluntad de asumir la urbanización de los terrenos, a manera de excepción licitatoria motivada.

Asimismo, era necesario que la LOUA regulara más pormenorizadamente los procedimientos de adjudicación, teniendo en consideración la legislación de contratos de sector público y distintos pronunciamientos de derecho comunitario en este aspecto.

Centrándonos en la LOUA, se crean ex novo los artículos 97 bis y 97 ter, y son modificados los artículos 108.2.c), 116.a), 123.1.B).a), 130, 131, 134 (apartados 2 y 3), 138 (apartados 1 y 2) y 150 (apartados 1, 2 y 3).

Gracias al artículo 97 bis, se clarifica el concepto de agente urbanizador, precisando su papel en materia de gestión urbanística, diferenciándolo de otros

operadores, como son la empresa urbanizadora y constructora, que se definen en el artículo 97 ter.

El agente urbanizador se configura como la persona, física o jurídica, propietaria o no de suelo, que es legitimada por la Administración actuante para participar, a su riesgo y ventura, en los sistemas de actuación, asumiendo la responsabilidad de su ejecución frente a ésta. En este sentido, si bien la redacción original de la LOUA otorgaba la posibilidad de que el agente urbanizador no fuese seleccionado según los principios de la legislación de contratos del sector público, sino elegido directamente por los propietarios, con la presente modificación, se somete su selección en todos los casos a los principios de publicidad y concurrencia.

El régimen jurídico aplicable a la relación del agente urbanizador con la Administración será el previsto en la LOUA, y supletoriamente, el de la legislación de contratos del sector público para el contrato de gestión de servicios públicos.

En este sentido, la incardinación de esta figura en el marco de dicha legislación ha venido requerida de forma inexcusable por distintos pronunciamientos de tribunales españoles y conforme al derecho comunitario, que establecen que el agente urbanizador se constituye y asume el estatuto de un contratista de gestión de servicios públicos, al ser el responsable de gestionar el desarrollo y la ejecución de una actuación urbanizadora, facultad que conforme al artículo 6 del TRLS es siempre pública<sup>6</sup>.

Es evidente que si lo que se licita no es solo la gestión, entendida como actividad empresarial de promoción urbanística, sino la ejecución de las obras de urbanización de un determinado ámbito, el agente urbanizador deberá reunir además los requisitos de capacidad para la ejecución, conforme a ambos cuerpos normativos (solvencia técnica, solvencia económica, no estar incurso en prohibición de contratar con al Administración, estar al corriente de sus obligaciones fiscales, etcétera).

Respecto a la relación de los propietarios de la actuación con el agente urbanizador, cabe afirmar que éste se configura como un gestor de intereses urbanísticos de éstos, actuando bajo el control de la Administración y solo para aquellos casos en que los propietarios no hayan querido o podido asumir la gestión de su propia iniciativa, como veremos en los artículo 130 y 131 de la LOUA.

El artículo 97 ter regula la figura del la empresa urbanizadora, como la entidad que, en una relación sujeta al derecho privado, colabora con los propietarios aportando financiación y solvencia técnica y profesional, y pudiendo cobrar su actividad empresarial, o la financiación prestada, en parcelas resultantes de la operación urbanística.

Este tipo de empresas, que ayuda a los propietarios inexpertos y les aporta financiación y dirección técnica, podrá cobrar su actividad empresarial o la financiación prestada en parcelas resultantes de la operación urbanística. Esta

---

<sup>6</sup> ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo: *Manual práctico de gestión urbanística andaluza*. Estudios. Instituto Andaluz de la Administración Pública. 2012

regulación otorga un régimen jurídico a esta actuación empresarial, si necesidad de someter su selección a la legislación de contratos del sector público.

Por su parte, la empresa constructora será quien realmente ejecuta materialmente las obras de urbanización.

Igualmente, junto a las nuevas determinaciones de la Ley para el agente urbanizador, se ha clarificado el régimen previsto para el sistema de actuación por compensación. Conforme a ello, las grandes novedades se introducen en los artículos 130 y 131, los cuales ven alterado gran parte de su contenido, configurando una articulación aún más tediosa, si cabe, que la precedente. Junto a éstos, se modifica el apartado 2.c) del artículo 108, en el que se acoge la posibilidad, en el sistema de compensación, de su establecimiento mediante la aprobación por la Administración de la iniciativa presentada por agente urbanizador, el cual debe reunir los requisitos exigidos en la LOUA y, supletoriamente, los del contratista de gestión de servicios públicos.

Las modificaciones introducidas en los artículos 116.a) y 123.1.B).a) se introducen con la finalidad de establecer una regulación que aporte mayor claridad a los conceptos de gestión directa e indirecta, conforme a lo regulado en el artículo 97 ter. En este sentido, se establece que cuando la Administración actuante asuma la actividad de ejecución mediante el sistema de expropiación o cooperación, la gestión directa en ambos casos podrá llevarse a cabo seleccionando a una empresa constructora para la ejecución material de las obras conforme a los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Volviendo con el citado artículo 130, éste en su apartado 1 contempla quién o quienes pueden presentar la iniciativa para establecer el sistema. Para el caso del propietario único o la totalidad de los mismos, es novedosa la posibilidad de realizar el convenio urbanístico previsto en el artículo 138. Respecto al agente urbanizador, se establece un plazo para que éste pueda presentar su iniciativa, en este caso de nueve meses desde que concurren las circunstancias que dispone el artículo 96.2 para poder efectuar los actos jurídicos de ejecución necesarios si no se hubiese presentado alguna de las iniciativas por los propietarios.

La documentación a presentar de las iniciativas, se detalla en los apartados siguientes (apartados 2, 3 y 4).

En el caso de la iniciativa de los propietarios que representan más de cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, la documentación es muy similar a la prevista en la LOUA original, con la salvedad de que se tienen que incluir un presupuesto estimado de gastos totales de urbanización.

En el caso del propietario único o la totalidad de los mismos, el apartado 4 detalla bastante mejor la documentación requerida, en parecidos términos a la anterior iniciativa.

En relación con la iniciativa a aspirante a agente urbanizador, en la anterior redacción la documentación era la misma que para la de los propietarios que representan más de cincuenta por ciento de la superficie, sin embargo, ahora se hace una redacción independiente y más profusa, siendo destacable la necesidad de

acreditar el cumplimiento de los requisitos para ser considerado agente urbanizador y el compromiso de contratar las obras de urbanización según los principios de publicidad y concurrencia.

El artículo 131 establece la tramitación y resolución del establecimiento del sistema de actuación por compensación. En su apartado primero, la anterior redacción distinguía entre desestimación, aprobación para el caso de iniciativa presentada por propietarios que representan más de cincuenta por ciento, la totalidad o propietario único, o aprobación previa en el caso del agente urbanizador. En cambio, la nueva redacción distingue entre desestimación, aprobación para el caso de propietario único o la totalidad, y aceptación con la consiguiente tramitación, para el caso de la iniciativa de los propietarios que representan más de cincuenta por ciento o el aspirante a agente.

Hay que dejar apuntado que se mantiene la preferencia por el propietario en muchos supuestos, y así, en el caso de que la iniciativa sea de un propietario único o de la totalidad de los mismos, la aceptación de sus iniciativas conlleva directamente a la aprobación de las mismas y el establecimiento del sistema de compensación.

Por su parte, si la iniciativa proviene de la mayoría de los propietarios o del aspirante a agente urbanizador, se exige un procedimiento posterior, desarrollados en los apartados 2 y 3. Respecto a éste último, la aceptación de su iniciativa solo conlleva a un trámite de información pública con notificación a los propietarios, que puede llevar a la suspensión del procedimiento si los propietarios que disponen de una mayoría de superficie de la actuación manifiestan su intención de asumir la iniciativa urbanizadora.

Cabe destacar dos aspectos en el caso del procedimiento del establecimiento del sistema del agente urbanizador. En primer lugar, se mantiene la preferencia por los propietarios, ya que no solo su iniciativa debe esperar a la inactividad de estos (130.1.d), sino que incluso los propietarios podrán asumir la gestión posteriormente a la presentación y aceptación de la iniciativa del aspirante a agente, conllevando la suspensión antes mencionada. Dado que esta regulación puede considerarse desmotivadora para la intervención de empresas cuya actividad en parte sea la participación como agente urbanizador en este tipo de actuaciones privadas, se establece en este apartado tercero una media que pretende ser incentivadora, según la cual cuando las personas propietarias asuman la iniciativa, no resultando adjudicataria la persona aspirante a agente urbanizador, ésta tendrá derecho al resarcimiento de los gastos efectuados para la elaboración de la iniciativa, que podrán imponerse a las personas propietarias como condición contractual en el convenio urbanístico que se suscriba a estos efectos. Con ello se quiere conseguir que este tipo de empresas no tema intervenir como agente urbanizador ante la clara preferencia en la Ley hacia la propiedad del suelo (siempre que constituyan más del cincuenta por ciento de la superficie), salvaguardando al menos los gastos efectuados para la elaboración de su iniciativa.

En segundo lugar, para el caso de que no exista iniciativa o existiendo no se formalice, se establece la posible participación de otros aspirantes a agente urbanizador, cumpliendo así el principio de libre concurrencia. En todo caso, el procedimiento acabará con la aprobación por el Ayuntamiento de la iniciativa y de la proposición jurídico-económica presentada por el único y originario aspirante a

agente urbanizador, o en el caso de existir más alternativas, de la propuesta más procedente conforme al interés general.

Por su parte, en concordancia con todo lo anterior, la modificación de los apartados 2 y 3 del artículo 134 establece, por una parte la posibilidad de que pueda incorporarse a la Junta de Compensación en cualquier momento una empresa urbanizadora, ya conceptualizada en el nuevo artículo 97 ter, y por otro, la imposibilidad de constituir Junta de Compensación en los supuestos de gestión por persona propietaria única o por agente urbanizador, así como su no preceptividad cuando el sistema de actuación sea iniciado por la totalidad de los propietarios.

Para finalizar, debemos señalar la modificación del artículo 150, referente a la ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación, que debe ser interpretado de acuerdo con el 148.3 de la LOUA, que establece el derecho y el deber de edificar que corresponde al propietario. Con la nueva redacción del apartado primero se ha reforzado la seguridad jurídica al recoger un trámite previo de audiencia al propietario y la facultad de éste para acreditar las causas de la imposibilidad de la obtención de la licencia con carácter previo a la colocación de la parcela o el solar en situación de ejecución por sustitución.

#### 8.-OTRAS MODIFICACIONES DE DIVERSA ÍNDOLE

Existe un último conjunto de modificaciones, con distintas finalidades y divergentes contenidos, las cuales obedecen a la adecuación de la LOUA a distintas disposiciones de carácter estatal y autonómico, e incluso de ámbito europeo, que hacía indispensable abordar. Es el caso, por ejemplo, de modificaciones en el ámbito de la planificación territorial, y para integrar la legislación de contratos del sector público y de igualdad en nuestra Ley.

En este sentido, podemos señalar la modificación de los artículos 3 (apartados 1.h) y 2.i)), 14 (apartados 2.b), 2.c) y 2.d)), 30.2.3ª, 59 (apartados 1, 2 y 3), 91.3, 93.1, 141.1, y Disposición Transitoria Séptima.

El apartado 1.h) del artículo 3 recoge, como fin de la actividad urbanística, la igualdad de oportunidades en la planificación de dicha actividad. Junto a la igualdad de género se reconoce la igualdad de oportunidades con independencia de otros factores, los cuales se enumeran, y sobre los que no cabe establecer discriminación alguna. En esta línea, el apartado 1.i) establece como objeto propio de los planes urbanísticos, la promoción de la igualdad de género, desarrollando en nuestra Ley lo previsto en el artículo 50.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, según el cual "*los poderes públicos tendrán en cuenta la perspectiva de género en el diseño de las ciudades, en las políticas urbanas, y en la definición y ejecución de los planeamientos urbanísticos*". No obstante, no alcanzamos a concebir qué consecuencias llevará aparejada esta regulación respecto a la elaboración de nuevos planes urbanísticos.

La nueva redacción de los apartados 2.b), 2.c) y 2.d) del artículo 14, amplía el objeto de los Planes Especiales, ya que éstos se configuran en la actualidad como el principal instrumento urbanístico para desarrollar los Planes de Ordenación del Territorio. De este modo, con el apartado 2.c) se flexibiliza el objeto los mismos con el establecimiento de la posibilidad de que dichos planes tengan por finalidad

“*cualquier otra de naturaleza análoga*”, lo que conlleva a efectos prácticos a la habilitación necesaria para acudir a esta figura de desarrollo en múltiples supuestos, siempre que la pretendida finalidad esté prevista en el plan territorial y se esté desarrollando éste directamente. Además, se recoge expresamente que los planes especiales pueden establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo. Por su parte, el apartado 2.d) lo único que hace es corregir la errata en la versión original del apartado, ya que debía establecerse la remisión al 73.3.b) en vez de 71.3.b).

En términos generales, la modificación del artículo 14 permite una mayor conexión entre la LOUA y la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en especial entre las actuaciones con incidencia territorial y el planeamiento urbanístico, algo bastante deseable ya que con ello se intenta resolver las actuales dudas sobre cómo se integran actuaciones urbanísticas previstas en los planes de ordenación del territorio, cada vez más numerosas, u otras que puedan ser declaradas de interés autonómico por el Consejo de Gobierno. En estos términos, se introduce la nueva Disposición Adicional Undécima, centrándose en las actuaciones contempladas en los Títulos IV, V y VI de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y además, se aclara que las actuaciones urbanizadoras provenientes de planes territoriales necesitan la innovación del planeamiento para su encaje urbanístico.

Por su parte, la precisión del artículo 30.2.3ª referente a una de las reglas aplicables a los convenios urbanísticos de planeamiento, si bien intenta aclarar la no integración de las aportaciones dinerarias en concepto de gastos de urbanización asumidos en convenio, no aporta nada nuevo. Debemos recordar que la dicción literal de la norma (“*cuantas otras aportaciones económicas se realicen en virtud del convenio...*”), que obliga a integrar en patrimonio público de suelo cualquier ingreso sin distinción, debía ser interpretada antes de la modificación sistemáticamente de modo que se excluía de su aplicación dos supuestos, por un lado el aprovechamiento o aportaciones económicas efectuadas con la finalidad legal de compensar a otros propietarios en situación deficitaria, y por otro, todas aquellas aportaciones que se hicieran en concepto de gastos de urbanización imputables a la unidad de ejecución correspondiente, conforme al artículo 113.1.k) LOUA. Este precepto permite que los titulares asuman expresamente, mediante convenio urbanístico, otros gastos de urbanización de los que se relacionan en las letras anteriores del precepto. No cabe duda de que la LOUA admite monetarizar estos gastos, pues el propio artículo 30.3, regla 2ª, regula el régimen de disponibilidad de las cantidades que se aporten por este concepto. Si estas cantidades se integrasen en el patrimonio público de suelo, quedarían vinculadas como recursos a los destinos específicos del artículo 75.2 LOUA, y difícilmente podrían dedicarse entonces a su finalidad legal: satisfacer la obra urbanizadora imputada a la unidad de ejecución<sup>7</sup>.

Respecto a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 59, se establecen a modo de aclaración, precisando los conceptos de aprovechamiento urbanístico. En este sentido, se recoge ex novo un concepto genérico de aprovechamiento urbanístico, y se precisan los conceptos de aprovechamiento objetivo y subjetivo, aunque realmente no suponen grandes novedades en relación con las definiciones ya existentes. Llama la atención en todos ellos la referencia al valor de repercusión de los suelos, noción más próxima a la normativa técnica de valoración que a la urbanística, pero que

<sup>7</sup> FERNANDEZ NAVARRO, Daniel: “Convenios urbanísticos. Su tratamiento en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, *Revista Reflexiones* Núm.2. II/07. Págs. 140-141

entendemos puede ser mejor entendida desde la práctica real para los operadores urbanísticos.

Los artículos 91.3 y 93.1 introducen la remisión expresa a la legislación de entidades locales, para lo que no era necesario hacer dichas alteraciones al ser de aplicación directa con independencia de dicha remisión.

En el caso del artículo 141.1, se establece la necesidad de consentimiento expreso en el supuesto de obtención de terrenos destinados a dotaciones mediante ocupación directa. La nueva precisión intenta zanjar la posible inconstitucionalidad de este apartado, una vez se planteó la Cuestión de Inconstitucionalidad número 4965/2011, en relación con el artículo 141.1 de la LOUA, por posible vulneración del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

Existe un importante sector doctrinal que considera inconstitucional la configuración legal que de la ocupación directa hacen la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía, que movidas por la consideración de esta figura únicamente como un instrumento de gestión urbanística y no como una singular modalidad expropiatoria, tal y como había señalado el Tribunal Constitucional<sup>8</sup>, permiten acudir a la misma sin necesidad del consentimiento expreso del expropiado contrariamente a lo que demanda el actual artículo 30.1 in fine TRLS (*“si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie”*). De manera que entendida la ocupación directa como una singular modalidad expropiatoria con pago en especie, sólo procedería la misma de haber acuerdo con el expropiado, razón por la cual se considera que dichas leyes autonómicas vulneran las disposiciones estatales que establecen las garantías procedimentales comunes de las expropiaciones, y que parecen ser por tanto inconstitucionales. Así, la nueva dicción salva este posible escollo, recogiendo el consentimiento como requisito para aplicar de esta figura.

Por último, en relación con la Disposición Transitoria Séptima, lo que se hace es suprimir la figura, ya desfasada, de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano. Ésta, no contemplada en la LOUA como instrumento de planeamiento, se mantuvo en dicha Disposición Transitoria para acoger algunos de estos Proyectos de Delimitación que pudieran estar en redacción. No obstante, pasados ya nueve años de la entrada en vigor de la LOUA y dada la necesidad, sino obligación, de que los Ayuntamientos establezcan la ordenación urbanística de sus municipios en el marco de la LOUA, es evidente que carece de sentido mantener esta figura transitoria.

#### **IV.- CONSIDERACIONES FINALES**

Las presentes notas se conciben como un primer acercamiento a las principales novedades que ha supuesto la aprobación de la Ley 2/2012 en nuestra Ley urbanística.

En este sentido, hemos considerado necesario establecer sus antecedentes, lo que nos permite entender mejor el porqué de muchas de las modificaciones

---

<sup>8</sup> Sentencia 61/1997 de 20 de marzo, con motivo de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 8/1990 y contra el Texto Refundido de 1992.

introducidas, en especial, de las provenientes de la adecuación a la legislación de suelo estatal.

De forma accesoria a éstas, también se ha introducido modificaciones al articulado de la Ley, con distinto alcance y contenido, que como tal y tras su análisis podemos afirmar que son igualmente relevantes, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Debe tenerse en consideración que el legislador andaluz se encontró ante una coyuntura socioeconómica complicada, reflejada en la actual crisis financiera en la que nos encontramos, por lo que en este contexto era necesario, al socaire de la adaptación a la legislación de suelo estatal y de la conciliación con otras normativas aprobadas con posterioridad a la LOUA, abordar diversos cambios normativos, con la intención de incidir positivamente en la dinamización del sector inmobiliario y para agilizar en lo posible los tramites administrativos propios de actividad urbanística, pero ello sin merma de la consecución de un modelo de crecimiento sostenible.

Se potencia aun más la apuesta por la función pública del urbanismo, optando por un modelo de ciudad compacta y de crecimiento adecuado, y por facilitar en la medida de lo posible el acceso a una vivienda digna y a precio asequible para los ciudadanos, todo ello en el marco de la ordenación territorial.

En este sentido, entendemos que el núcleo sobre el que gravita la modificación de la ley es la consolidación y recuperación de la ciudad existente, dado que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración de la ciudad existente. Así, se opta decididamente por la intervención urbanística en la ciudad existente frente al modelo expansivo que se ha realizado en los últimos años.

Dado que la Ley acaba de entrar en vigor, deberemos esperar a su aplicación práctica para así juzgar el éxito o fracaso de las novedades aportadas, en cuyo caso, podremos volver a analizar la norma, pero ya desde el conocimiento que nos da la experiencia.

## V.- BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO MARTÍN, Francisco: *Los estatutos de derechos en la Ley de suelo: derechos de los ciudadanos, propietarios y promotores*. Estudios de Divulgación, núm. 135. 2008. Granada. CEMCI.

FERNANDEZ NAVARRO, Daniel: "Convenios urbanísticos. Su tratamiento en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía". *Revista Reflexiones*, núm. 2. II. 2007. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

GARRIDO JIMÉNEZ, F. Javier y otros: "La evaluación de la sostenibilidad económica en el planeamiento. Los principales determinantes urbanísticos en los ingresos y costes municipales". *Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Madrid. 2011.

GUTIERREZ COLOMINA, Venancio (Coord.): *Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía*. Granada: CEMCI, 2009.

MERELO ABELA, J. Manuel: *Contenido y alcance de la sentencia 61/1997 del TC sobre la Ley del Suelo*. Madrid: Ed. Praxis, 1997.

PAREJO ALFONSO, Luciano y ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo: *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*. Madrid: Iustel, 2007.

ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo: *Manual práctico de gestión urbanística andaluza*. Estudios. Sevilla: Instituto Andaluz de la Administración Pública. 2012.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional