



COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACION DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCIA.

1.- INTRODUCCION

La publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA) el día 11 de noviembre de 2011 del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante PLMLOUA) nos incita a realizar unos primeros comentarios sobre el alcance y contenido del mismo.

Como todo proyecto de ley, su contenido ha de analizarse con la cautela propia de un texto que puede sufrir modificaciones, sustanciales o no durante su tramitación parlamentaria, por ello, las reflexiones y críticas que se realizan quedarán matizadas o confirmadas según resulte del texto definitivo.

La exposición de motivos nos adelanta la intención del legislador, el que reconociendo la interdependencia que existe entre la legislación estatal y la autonómica dice que la LOUA debe modificar su articulado en aquellos aspectos necesarios para hacer comprensibles en su integridad la normativa urbanística de aplicación en nuestra Comunidad, respetando la legislación básica estatal de aplicación.

2.- ARTICULOS AFECTADOS POR EL PLMLOU

- Art. 3.1 h) y 2 i)
- Art. 5.3
- Art. 6.1 y 3
- Art. 10.1. A.b), c 1), d); 2 A b) y g); 2 B)
- Art. 14.2.b), c) y d)



PEREZ DE VARGAS
ABOGADOS LAWYERS

- Art. 17. 1. regla 1ª y 2ª; 5, 6 y 8
- Art. 17. 1. regla 2ª
- Art. 19. 1 a) 3ª y 3.
- Art. 31 2 C)
- Art. 32 1. 2ª
- Art. 34 b) y 2.
- Art. 36. 2 a) 5ª y 6ª y c) 2ª
- Art. 37. 2
- Art. 39.4
- Art. 40.2 y 5
- Art. 45 2 B)
- Art. 50 C), D) y E)
- Art. 54. 2 b)
- Art. 55 3.
- Art. 58.2 y 3
- Art. 59.1, 2, 3 y 5
- Art. 91.3
- Art. 93.1
- Art. 97 bis (nuevo)
- Art. 97 ter (nuevo)
- Art. 108 2 c)
- Art. 116 a)
- Art. 123 1 B) a)
- Art. 130
- Art. 131
- Art. 134. 2 y 3
- Art. 138. 1 y 2



PEREZ DE VARGAS
ABOGADOS LAWYERS

- Art. 139.2.
- Art. 150
- Art. 168.2
- Art. 176.3
- Art. 181.1
- Art. 201.4 y 5
- DA nueva (nueva)
- DA décima nueva)
- DA undécima (nueva)
- DT segunda

3.- NOVEDADES LEGISLATIVAS

El PLM-LOUA presenta novedades que podemos encuadrar en los siguientes grupos:

3.1.- NOVEDADES SOBRE LOS PRINCIPIOS BASICOS DEL URBANISMO

El título preliminar de la LOUA se verá modificado en los siguientes artículos :

* Art. 3.1 h) y 2 i). Se añaden éstos nuevos apartados relativos a la igualdad entre hombres y mujeres que ha de estar presente entre los fines de la actividad y ordenación urbanística.

* Art. 5.3. Se amplía el ámbito de la gestión urbanística a **los particulares**, con independencia de que sean titulares del derecho de propiedad.



PEREZ DE VARGAS
ABOGADOS LAWYERS

Teniendo en cuenta la amplia presencia en el urbanismo de las personas jurídicas de todo tipo, debería haberse optado por decir, las personas físicas o jurídicas, en vez de los particulares.

* Art. 6.1 y 3. La participación ciudadana se amplía a las **entidades representativas** de sus intereses. Aquí se corrige el art. 5.3 antes citado en el sentido expresado.

El derecho de la participación ciudadana mediante el acceso a la consulta urbanística del nuevo art. 6.3 desplaza la regulación que ya se recogía en el art. 50 C) a) LOUA que también se modifica, ampliándose ahora los términos y alcance de la consulta.

3.2.- NOVEDADES EN MATERIA DE ORDENACION URBANISTICA

Ante la ausencia del Reglamento de Planeamiento Urbanístico que en desarrollo de la LOUA está pendiente de aprobación, lo que acentúa la inseguridad jurídica que supone la aplicación del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978 de aplicación supletoria de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria novena de la LOUA, desoyéndose el mandato que la Disposición Final de la LOUA hace al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la misma, se opta por una solución más compleja, cual es la modificación de una norma, puenteando la potestad reglamentaria.

* Así el vigente art. 10.1.A) b) LOUA remite al Reglamento para establecer parámetros que eviten la concentración excesiva de viviendas. También el art. 17.2 remite a dicho Reglamento.

* Aparte de las nuevas determinaciones del art. 10.1. A.b), c 1), d); 2 A b) y g); 2 B) y del art. . 17. 1. regla 1ª y 2ª; 5, 6 y 8, el Art. 19 se modifica de un lado



PEREZ DE VARGAS
ABOGADOS LAWYERS

para resaltar la importancia del **estudio económico-financiero**, ampliando el contenido del mismo, exigiendo la presentación de un **informe de sostenibilidad económica**, y por otro, obligando la inclusión en los instrumentos de planeamiento de un **resumen ejecutivo**, que se incluirá entre la documentación que se expone al público.

* El art. 31.2.C se modifica para aclarar que los informes de los instrumentos de desarrollo se solicitarán durante el trámite de información pública, tras la aprobación inicial. Con ello se pretende aprovechar el tiempo de paralización en que queda el expediente.

* El Art. 32 1. 2ª introduce una novedad de procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento a añadir que *“la solicitud y remisión de los respectivos informes, dictámenes o pronunciamientos, **podrá** sustanciarse a través de órgano colegiado representativo de los distintos órganos y entidades administrativas que a tal efecto se constituya.”*

Se da un importante paso adelante en la tramitación de los instrumentos de planeamiento, que hasta ahora provoca un buen número de paralizaciones debido a que, según el caso, es difícil averiguar cuántos informes sectoriales son precisos. Coordinar a las distintas Administraciones es imprescindible en materia de urbanismo. Ahora bien, no puede pasar desapercibido que el PLM-LOUA no impone la creación de un órgano colegiado coordinador, sino que lo establece como potestativo. No se entiende muy bien. Debería decir que se creará un órgano colegiado autonómico.

Incidimos en la importancia de este órgano. En la exposición de motivos, se dice que la creación de este órgano responde a *“la necesidad de impulsar la emisión de los informes preceptivos de las administraciones y organismos públicos, el establecimiento*



PEREZ DE VARGAS
ABOGADOS LAWYERS

de criterios comunes respecto de los requisitos documentales del instrumento de planeamiento para la emisión de los distintos informes, y del alcance de los pronunciamientos, que deberán ser congruentes con los intereses públicos gestionados por cada uno de ellos. Asimismo, este órgano servirá de marco técnico para la colaboración y cooperación interadministrativa en la formulación, redacción y tramitación del planeamiento urbanístico.”

* En consonancia con el art. 53.5 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, el art. 34 b) recoge el régimen asimilable al de fuera de ordenación, dejando a un futuro Reglamento su desarrollo.

* Del art. 36. 2 a) 5ª y 6ª y c) 2ª destacamos la posibilidad de sustituir por su equivalente en dinero las aportaciones de terrenos, salvo cuando se esté en presencia de modificaciones que requieran dictamen favorable del Consejo Consultivo en los términos del art. 55.3 a) de nueva redacción.

* El art. 37. 2 se modifica para definir el concepto de innovación del planeamiento a los efectos de considerarla como revisión parcial del mismo, estableciendo dos referencias, una las modificaciones aprobadas definitivamente en los dos años anteriores, y otra el incremento superior al veinte por ciento de la población.

* El art. 39.4 incorpora la obligatoriedad de exponer al público el resumen ejecutivo previsto en el art. 19.3

* Art. 40.2 y 5 se puntualiza aspectos relativos a la publicidad de los instrumentos de planeamiento.



PEREZ DE VARGAS
ABOGADOS LAWYERS

3.3.- NOVEDADES EN MATERIA DE REGIMEN URBANISTICO DEL SUELO

Las modificaciones que se producen sobre el régimen urbanístico del suelo, afectan al suelo urbano no consolidado (art. 45 2 B), art. 55.3, éste último nuevo en el que desglosan las cesiones de suelo, y art. 50 E); al suelo urbanizable no sectorizado (art. 50 C) y al suelo urbanizable sectorizado u ordenado (art. 50 D).

Se impone que la obligación de ceder suelo destinado a vivienda protegida **no puede sustituirse por su equivalente en metálico** (art. 54.2 b), y en el caso de realojo y retorno de la población existente, la edificabilidad de las viviendas vinculadas al retorno de la población se excluirá del aprovechamiento urbanístico al que haya de referir la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la actividad urbanística. (art. 58.3).

* Los conceptos de aprovechamiento urbanístico del art. 59 tienen una **nueva redacción**, introduciéndose el concepto genérico de aprovechamiento urbanístico e incorporando el concepto nuevo de aprovechamiento preexistente. (art. 59.5)

3.4.- NOVEDADES EN MATERIA DE GESTION URBANISTICA

Al igual que dijimos para el planeamiento urbanístico, en lo que se refiere a la ejecución o gestión urbanística continúa la espera de un Reglamento de Gestión Urbanística que sustituya al Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978 de aplicación supletoria en tanto no se produzca el desplazamiento por el desarrollo reglamentario de la LOUA.

Es en esta materia, es donde las modificaciones que se introducen en el proyecto de ley **afectan a más artículos** de la LOUA.

Las modificaciones afectan a las **gerencias urbanísticas** (art. 91.3); los consorcios urbanísticos (art. 93.1), al agente urbanizador (art. 97 bis) subsanando el vacío de la LOUA en la que no se definía al mismo, perfilando la características y requisitos del mismo; así como a la empresa urbanizadora y la empresa constructora (art. 97 ter).

Se completa el establecimiento del sistema de compensación con la modificación del art. 108.2.c).

Se modifica conceptualmente el art. 116.a) y el art. 123 1. B) a), sustituyendo la referencia a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas por la de legislación de contratos del sector público.

La modificación del art. 130 hace especial referencia a la presencia del **agente urbanizador** cuando sea éste el que lleve la iniciativa para el establecimiento del sistema de actuación.

El art. 131 se modifica presentando como novedad importante la **eliminación de la competencia del Pleno** del Ayuntamiento para acordar el establecimiento del sistema, remitiéndose genéricamente al Ayuntamiento. Se potencia la presencia del agente urbanizador así como la formalización de convenio urbanístico del establecimiento definitivo del sistema cuando intervenga agente urbanizador.

Los arts. 134 y 138 se modifican, permitiendo la incorporación de empresa urbanizadora; **suprimiendo** la necesidad de constituir **Junta de Compensación** cuando



PEREZ DE VARGAS
A B O G A D O S L A W Y E R S

su **constitución** se inicie por la totalidad de los propietarios, equiparándose al propietario único, de acuerdo con lo previsto en el art. 130.1 b), iniciando el expediente de reparcelación.

El establecimiento del sistema se llevará mediante suscripción de **convenio urbanístico**, sin necesidad de acudir a la constitución de la Junta de Compensación cuando la totalidad de las personas propietarias de forma unánime estén dispuestas a asumir conjuntamente la entera actividad de ejecución. Erróneamente se incluye en este supuesto al propietario único. Entendemos que no hay motivo para que éste tenga que suscribir convenio urbanístico con el Ayuntamiento. Esto afecta también a la redacción del art. 130.1 a). Cuando hay **un solo propietario** lo mismo que no se constituye Junta de Compensación, tampoco ha de suscribirse convenio urbanístico.

La adquisición de suelo para dotaciones con la modificación que se propone del art. 139.2 deberá hacerse en el plazo máximo de tres años desde la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que califique los suelos para tal fin, con depósito del importe de las mismas en cuenta separada y afecta a la obtención de tales dotaciones.

Por lo que respecta a la ejecución mediante **sustitución por incumplimiento** del deber de edificación, se modifica el art. 150 introduciendo aspectos de procedimiento (audiencia a los propietarios, presentación de pliego de condiciones previo, identificar la persona solicitante). También aquí se echa en falta la necesidad de un desarrollo reglamentario, al que expresamente se remite tanto el vigente art. 150 como el modificado.



PEREZ DE VARGAS
ABOGADOS LAWYERS

3.5.- NOVEDADES LEGISLATIVAS EN MATERIA DE DISCIPLINA URBANISTICA

En materia de disciplina urbanística es donde se establecen menos modificaciones. Está justificado por la existencia del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo. (RDUAn)

El art. 168 se modifica incluyendo un nuevo apartado en el que se subraya el carácter real de las medidas de protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, así como el alcance de estas a terceras personas adquirentes.

La modificación del art. 176 va en la línea de **ampliar el control de la inscripción** de actos de parcelación o edificación. En este caso se descarga en los Notarios la potestad de solicitar de la Administración Pública competente información sobre la situación urbanística del inmueble.

Esta modificación entendemos que viene a completar el contenido del art. 20 del RDL 2/2008, modificado por RDL 8/2011, sobre declaración de obra nueva, y que vendría a dejar sin efecto, y por tanto, derogar el art. 27.1 a) del RDUAn, que expresamente exige licencia de ocupación o utilización para el otorgamiento de escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad.

El art. 181.1 se modifica matizando la adopción de las medidas cautelares de de suspensión.

El art. 201. 4 y 5 modifica el sistema de imposición de sanciones cuando concurre pluralidad de acciones u omisiones.

3.6.- DISPOSICIONES ADICIONALES Y TRANSITORIAS



PEREZ DE VARGAS
ABOGADOS LAWYERS

Finalmente se añaden **tres nuevas disposiciones adicionales**, relativas a la recuperación de dotaciones y aprovechamiento público por actuaciones irregulares en suelo urbano; actuaciones de relevancia autonómica y seguimiento de la actividad de ejecución urbanística.

Se suprime en el caso de municipios sin planeamiento general el párrafo segundo de la DT séptima.

Junto a todas las modificaciones anteriores, el PLM-LOUA introduce tres disposiciones adicionales relativas a las alteraciones de la calificación del suelo para vivienda protegida; reglas específicas para modificaciones de planeamiento adaptado de forma parcial a la LOUA y al informe preceptivo de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo.

Asimismo contiene **dos disposiciones transitorias** sobre Planes Generales de Ordenación Urbanística sin delimitación de zonas del suelo urbano y sobre modificaciones de planeamiento relativas a la densidad.

4.- CONCLUSIONES

El tiempo transcurrido desde de entrada en vigor de la LOUA, está demandando el desarrollo reglamentario de la misma, sin que esta reforma venga a suplir la carencia de los reglamentos pendientes que sin duda servirán para dar seguridad jurídica a los actos urbanísticos, teniendo en cuenta las numerosas remisiones que a los mismos se hace por la LOUA.

Por lo tanto el PLM-LOUA no deja de ser una suplantación parcial de la potestad reglamentaria que la LOUA encomienda al Ejecutivo.

Fdo. Antonio Cano Murcia.

Abogado Urbanista.

Colaborador externo Pérez de Vargas Abogados.