



Consejo Económico y Social

**DICTAMEN 9/2011 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE
ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 21
de septiembre de 2011*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 17 de agosto de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía e escrito de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Con fecha 18 de agosto de 2011 el Consejo comunica a dicha Consejería, que en base a la disposición adicional única del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía (BOJA 53, de 6 de mayo de 2000), incorporada mediante Resolución de 25 de octubre de 2001 (BOJA 138, de 29 de noviembre de 2001), los dictámenes que sean solicitados durante el mes de agosto o los veinte días hábiles anteriores a dicho mes, se tendrán por recibidos el primer día hábil del mes de septiembre. Asimismo se comunica que, según lo establecido en el Acuerdo de 22 de mayo de 2001 del Consejo de Gobierno (BOJA 68, de 16 de junio de 2001), la emisión del informe preceptivo de este órgano supone un acto administrativo independiente que se producirá cuando el expediente esté completo y en el momento inmediatamente anterior a su debate en Comisión General de Viceconsejeros; y que en este sentido, el expediente enviado no consta de los documentos necesarios para considerar que está completo.

Con fecha 26 de agosto de 2011 tiene entrada en este Consejo la documentación necesaria que completa dicho expediente.

La solicitud de Dictamen fue trasladada el 1 de septiembre de 2011, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.



II. Contenido

El Anteproyecto de Ley que este Consejo Económico y Social de Andalucía informa, supone la modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, una vez que ha sido aprobado el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo), y después de que la propia ley autonómica haya sufrido varias modificaciones, como la que supuso la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, o la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, entre otras. Con esta modificación, se pretende incorporar al articulado de la ley autonómica los elementos imprescindibles para hacer comprensible en su integridad la normativa urbanística que es de aplicación en la Comunidad andaluza, teniendo en consideración la legislación básica estatal.

El objetivo principal de esta reforma es, por tanto, tal y como se declara en la Exposición de Motivos, adaptar el 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; e incorporar determinaciones puntuales en materia de disciplina urbanística, con el fin de facilitar la aplicación práctica de la Ley por parte de las Administraciones Públicas.

Pasando al análisis de la estructura del texto que se dictamina hay que señalar que consta de un solo artículo dividido en cuarenta y un apartados que modifican distintos artículos y disposiciones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Además cuenta con tres disposiciones adicionales, dos transitorias y una disposición final.

Figura, precediendo a dicho artículo, una Exposición de Motivos en la que se explican las razones de esta modificación y se destacan los aspectos más relevantes y novedosos de la misma.



III. Observaciones generales

El Anteproyecto de Ley que se somete a la consideración y dictamen de este Consejo, contiene un conjunto de disposiciones que modifican parcialmente la LOUA con una doble finalidad:

- de un parte, para adaptar su contenido a las disposiciones del Texto Refundido de la Ley de Suelo, de 20 de Junio de 2008, que tienen carácter de legislación estatal básica;
- y de otra, para reformar algunos aspectos de la ley andaluza que debían ser modificados, al objeto de corregir algunas insuficiencias normativas.

En efecto, desde la aprobación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, el 17 de diciembre de 2002, hasta nuestros días, se han venido produciendo importantes modificaciones en el sistema jurídico y el orden social que debían tener reflejo en el texto de la ley.

La aprobación de leyes específicas para desarrollar derechos o para regular aspectos concretos del régimen del suelo, han supuesto modificaciones concretas de la LOUA. Así ha sucedido con la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo; la Ley 1/2006, de 16 de mayo, de Modificación de la LOUA; la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de Medidas Fiscales para la Reducción del Déficit Público y la Sostenibilidad; o las leyes de Comercio Interior de Andalucía, del Derecho a la Vivienda o del Turismo, entre otras.

Y fundamentalmente, como se acaba de indicar, la aprobación del Texto Refundido de la Ley estatal sobre el Suelo, de 2008, que hacía imprescindible esta reforma para incorporar al texto de la ley andaluza los preceptos que tienen carácter de legislación estatal básica, a los que deben ajustarse las legislaciones autonómicas.

Por otro lado, este Consejo considera de gran importancia que se tengan en cuenta en el Anteproyecto de ley el reparto competencial entre la Administración autonómica y las Entidades locales andaluzas regulado en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.



Al mismo tiempo, las profundas transformaciones sociales de los últimos años, con la profunda crisis del sector inmobiliario, han trastocado los presupuestos con base en los cuales se elaboraron las leyes urbanísticas y las de otros sectores con relevancia en el ámbito urbanístico. Ello ha obligado al replanteamiento de algunas cuestiones, resueltas conforme a otro orden de cosas y que ahora requieren de nuevas soluciones. A algunas de ellas pretende responder el Anteproyecto.

Por ello, en un primer momento, el texto del Anteproyecto se tramitó como de “adaptación” de la ley, porque éste era el propósito originario. Sin embargo, la oportunidad y necesidad de modificar aspectos concretos de la LOUA, para corregir algunas insuficiencias normativas o para adaptarla a la nueva realidad social y económica, determinaron que el alcance de la reforma fuese mayor. Así se explica que el actual Anteproyecto se denomine de “modificación” de la ley.

Esa es también la razón que explica el cierto retraso con que, a juicio de algún Grupo de este Consejo, se ha hecho la adaptación a la Ley estatal de Suelo. La tarea ha sido más amplia y más compleja; ha necesitado más tiempo para la reflexión, el debate y la negociación.

En este entendimiento, debemos resaltar positivamente la actitud dialogante y abierta que la Consejería ha tenido a todo lo largo del proceso de elaboración del Anteproyecto, en la búsqueda de la mayor participación y del consenso. Ha sido una constante que ha permitido enriquecer el texto y ampliar su apoyo social, aunque, lógicamente, ningún Grupo haya conseguido incorporar la totalidad de sus pretensiones.

En términos generales, el Consejo valora positivamente el Anteproyecto, sin perjuicio de las observaciones que sobre el mismo se expresan en este Dictamen.

Las nuevas disposiciones, cuando se incorporen al texto de la actual Ley, van a suponer un avance y una mejora de nuestra legislación, tanto en lo que se refiere al régimen del suelo como a los procesos de planificación y ejecución urbanística, potenciando la participación, la transparencia y la publicidad.

En este contexto, se reafirma el control público del urbanismo, confirmando la primacía del interés general que está presente en los mismos, aunque con respeto a los intereses particulares; y no solo a los derechos adquiridos, sino también a las expectativas legítimas.



El Anteproyecto pretende dinamizar y agilizar los procesos urbanísticos, reordenando el ejercicio de las competencias entre las distintas administraciones y mejorando la participación de los particulares, como hace, por ejemplo con la figura del agente urbanizador.

No obstante, a juicio de este Consejo, aunque el Anteproyecto da solución a alguna de las actuales disfunciones y carencias de nuestra legislación urbanística, se podía haber aprovechado la oportunidad para avanzar algo más en la agilización y flexibilización de los procesos; y ello en aras de una mayor eficacia, eficiencia y celeridad del actuar administrativo, cuyos retrasos e incertidumbres no pocas veces hacen inútiles los progresos legislativos. Las indefiniciones, la complejidad y lentitud de los trámites, la excesiva burocratización, la proliferación de los supuestos de silencio administrativo negativo, las diferencias entre las Administraciones local y autonómica, son algunos de los problemas que esperan solución en unos momentos difíciles para el sector social y económico implicado en el urbanismo.

En este sentido y con el propósito compartido de eliminar trámites innecesarios y de lograr una mayor agilidad en los procedimientos de aprobación de algunos instrumentos de planeamiento, se propone que en la tramitación de los planes de desarrollo –planes parciales de ordenación, planes especiales y catálogos- el informe preceptivo y no vinculante de la consejería competente en materia de urbanismo, regulado en el artículo 31.2.c) de la LOUA, se solicite y se emita tras la aprobación inicial, junto al resto de los informes y pronunciamientos de las demás administraciones públicas. Por tanto, éste dejaría de solicitarse tras la aprobación provisional.

Ello permitirá obtener una mayor agilidad y celeridad en la tramitación de los planes de desarrollo, y evitar la reiteración de remisiones de documentos y de solicitudes de informes por distintos departamentos de la misma administración pública en diferentes momentos. Por otra parte, se eliminaría un trámite más propio de una actuación de fiscalización y control, y se avanzaría en un mecanismo de colaboración y cooperación interadministrativa.

Por ello se propone, en este sentido, la modificación del artículo 31.2.c) de la LOUA, respecto de los planes parciales, planes especiales y catálogos.

No se trata de relajar los controles ni de disminuir las garantías y la seguridad jurídicas, sino de realizar el interés general y su necesaria compatibilidad con los intereses particulares; y hacerlo a través de



procedimientos eficaces que consigan el desarrollo urbanístico, considerando el suelo como un recurso natural, escaso y no renovable, permitiendo construir ciudades y pueblos habitables y sostenibles.

El Anteproyecto se orienta en esta dirección, introduciendo modificaciones técnicas en la ley, algunas complejas y de difícil comprensión, pero todas con significado conceptual. En este sentido, fomenta el acercamiento de la legislación urbanística a la ciudadanía para lograr su mayor conocimiento, a pesar de las dificultades que esto representa para los no iniciados. También por ello, aunque la Exposición de Motivos del Anteproyecto es prolija, creemos que debería ser algo más explícita y didáctica en aspectos concretos y novedosos, lo que ayudaría a una mejor comprensión de las modificaciones que se pretenden.

La reforma, además de sus avances sustantivos y de velar por la coherencia y sistemática de la propia LOUA, supone también una progresión en términos de seguridad jurídica; sin embargo, la lectura y comprensión del Anteproyecto se hace muy dificultosa por ser una reforma parcial, de aspectos muy puntuales. Por ello, este Consejo recomienda al Gobierno que, en breve plazo, redacte el texto refundido de la legislación urbanística de Andalucía, para sistematizar definitivamente la normativa y hacerla más fácilmente identificable y comprensible por todos.

Como se acaba de decir, el Anteproyecto es de un elevado nivel técnico y sus disposiciones son también de gran calado jurídico y sustantivo. Si la LOUA en su redacción originaria introdujo algunas medidas de enorme relevancia, que adolecían de cierto automatismo y rigidez, el nuevo texto viene a resolver parte de los problemas no resueltos, introduciendo mecanismos de flexibilidad. Respetando los principios básicos que informan la LOUA, el Anteproyecto viene a dar respuesta a determinados requerimientos de la nueva realidad social, estableciendo medidas de flexibilidad y de corresponsabilidad en el ejercicio de las competencias urbanísticas, sobre todo después de la aparición de la Ley de Autonomía Local.

Una de estas medidas es la relativa a la reserva de terrenos equivalentes al 30% de la edificabilidad para la construcción de viviendas protegidas. Esta medida, que ha venido siendo aplicada con automatismo, generaba problemas no deseados, contrarios al principio normativo que inspiraba la norma y contradictorios con la realidad social.



Esto sucede, por ejemplo, cuando los suelos así reservados no responden a demandas reales de viviendas protegidas o cuando afectan a ámbitos o sectores que por la densidad o tipología de las viviendas, no son adecuados para la construcción de viviendas de este tipo.

En ambos supuestos, el Anteproyecto introduce medidas de flexibilidad, permitiendo que en los casos de exceso de suelo, este pueda ser dedicado a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal y que en los suelos de densidad inferior a 15 viviendas por hectárea y de tipología singular, la reserva se compense mediante su localización en otras áreas o sectores, constituyendo una determinación pormenorizada.

Este Consejo, aun valorando positivamente estas medidas, que permiten adaptar la ley a la realidad social, quiere resaltar la necesidad de un control real y efectivo de los supuestos en los que estas disposiciones vayan a aplicarse, para evitar posibles fraudes. En concreto, que se garantice, por un lado, la operatividad de los Registros Públicos de Demandantes y de los Planes Andaluz y Municipales de Vivienda y Suelo y, por otro, la efectiva compensación de los suelos en sectores o áreas que permitan una distribución equilibrada en el conjunto de la ciudad; es decir, que se garantice la suficiencia de suelo para vivienda protegida y que esté equilibradamente distribuida en el tejido urbano.

Otra de las medidas que introduce el Anteproyecto es la relativa a la densidad del número de viviendas. Con la reforma que se propone, la fijación del número de viviendas, dentro de unos límites, deja de ser una determinación de carácter estructural para pasar a ser una determinación pormenorizada y se aumenta en un 20% sobre la actualmente prevista.

El Consejo entiende que esta medida flexibiliza las actuales determinaciones, adaptándolas a la realidad social y agilizando también los procedimientos para la aprobación de los proyectos constructivos.

En efecto, su consideración como una determinación pormenorizada supone la competencia municipal, previo informe preceptivo, no vinculante, de la Junta de Andalucía, y no la aprobación de ésta, lo que sí se requiere si se mantiene como una determinación estructural. Queremos hacer notar desde este Consejo, que la cuestión no es solo de competencias, autonómica o municipal, sino de lo complejo y dilatado de los procedimientos previstos para las modificaciones estructurales, que no son acordes ni con las garantías que pretenden ejercerse ni con los tiempos que exige la realidad social. Por eso



informamos de la necesidad de abreviar y agilizar los trámites de la gestión urbanística, lo que puede hacerse sin merma de las garantías establecidas.

El aumento de la densidad de vivienda, sin alterar la edificabilidad, es una cuestión trascendente que el Anteproyecto resuelve de forma equilibrada. Como es sabido, supone el aumento del número de viviendas pero reduciendo su tamaño, lo que tiene una repercusión urbanística, social y económica muy relevante.

El tamaño de las viviendas, desde el momento que preconfigura quienes serán sus ocupantes, condiciona también las dotaciones y servicios que se requieren para ese tipo de ciudadanos, por lo que es una cuestión compartida entre la Administración autonómica y local, como acertadamente hace el Anteproyecto.

En concreto, la reforma establece un aumento generalizado del 20% de la densidad prevista en la actual ley, de 75 a 90 viviendas por hectárea, además de prever que los Planes Generales contengan como ordenación estructural una horquilla de densidad en varios tramos, de modo que en el marco de cada uno de ellos se fijará el número concreto; de esta manera, la determinación exacta del número de viviendas pasa a ser una competencia municipal, como elemento de la ordenación pormenorizada. No obstante, si se quiere aprobar una densidad distinta, habrá de tramitarse un procedimiento de modificación estructural del Plan. No es que no pueda hacerse, solo que, como hasta ahora, deberá aprobarlo la Junta de Andalucía porque no es competencia municipal.

De esta manera se posibilita que el PGOU contenga el modelo de ciudad que se propone desde el momento de su aprobación; ello permite su conocimiento, tanto por el resto de administraciones que deben proporcionar los servicios y dotaciones, como por los operadores y particulares que participan en su ejecución. Al mismo tiempo, se flexibiliza el planeamiento urbanístico y se agiliza la concreción exacta del número de viviendas.

En este sentido, para hacer frente a los problemas actuales, se ha dispuesto que hasta tanto los vigentes PGOU se adecuen a la nueva norma, los aumentos o disminuciones de la densidad del número de viviendas ya aprobados, que no superen el 20%, se considerarán no como modificaciones de la ordenación estructural sino de la ordenación pormenorizada.



Otra de las medidas que se introducen en el Anteproyecto se refiere a la posibilidad de la sustitución monetaria de determinadas obligaciones y cargas en los procesos urbanísticos. Esta posibilidad, regulada en la Ley estatal, aparece recogida en varios preceptos del Anteproyecto y siempre con carácter excepcional y con las debidas garantías. En concreto, se ha previsto en relación con la reserva del 30% para vivienda protegida en procesos de revisiones del PGOU, para los supuestos de muy baja densidad y viviendas singulares. En tales casos, será necesario que los Planes de Vivienda y Suelo acrediten la suficiencia de suelo para vivienda protegida y que el importe de la compensación se integre en el Patrimonio Municipal de Suelo, con los destinos estrictamente determinados.

También se ha establecido esta sustitución económica en los casos de una modificación del PGOU para supuestos de dotaciones en suelo urbano no consolidado que, por su dimensión, no sean aptas para integrarse en la red de dotaciones del municipio. Se trata de un supuesto especial, razonado en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, para el que se crea un depósito especial, indisponible si no es para ejecutar esas dotaciones, que debe ser reinvertido en un plazo máximo de tres años.

Se trata, por tanto, de supuestos excepcionales, suficientemente controlados para su buen fin que, a juicio de este Consejo, suponen una mejora de la legislación actual, aunque se quiere llamar la atención sobre la necesidad de controlar efectivamente estas sustituciones monetarias y explicar mejor la referente a la reserva de suelo para vivienda protegida en la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto.

En definitiva, el Anteproyecto incorpora un conjunto de medidas que suponen una actualización en nuestra legislación urbanística, entre las que debemos resaltar, por ejemplo, las que se refieren a la igualdad de género o a la participación ciudadana en los procesos de definición y ejecución urbanística.

Por todo ello, el juicio de este Consejo Económico y Social sobre el texto del Anteproyecto ha de ser favorable, en términos generales, con las observaciones que se acaban de hacer y con las que a continuación se harán respecto del articulado.



IV. Observaciones al articulado

Tres, punto 2 del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 6. La participación ciudadana

Apartado 3

Se valora positivamente el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía y sus organizaciones representativas para participar en los procesos urbanísticos y el derecho de consulta de los titulares de la iniciativa para la actividad urbanizadora. Sin embargo, mostramos nuestra disconformidad con lo dispuesto en este nuevo apartado tres, ya que tal y como se prevé ese derecho a consultar los criterios y previsiones de la ordenación urbanística y de las obras a realizar para asegurar las conexiones con las redes de servicios generales resulta vacío de contenido.

En efecto, se dispone que en el supuesto de que la Administración no conteste expresamente “no podrá deducirse efecto alguno favorable respecto de los términos de la consulta”, lo cual es sorprendente al tiempo que ampara la ineficacia administrativa, con desprecio de los derechos de la ciudadanía.

Por otra parte, la contestación solo tiene efectos informativos y no vincula a la Administración, aunque sí se dispone que la alteración de los criterios y previsiones objeto de la información deberá quedar suficientemente motivadas. Pero ¿y si no lo está? ¿Puede la Administración dejar de contestar impunemente? ¿Dónde quedan los derechos de los ciudadanos?.

El precepto solo prevé el derecho a una indemnización por los proyectos que devengan inútiles, de conformidad con el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración. Pero entendemos que para esto no es necesario explicitar nada. Es régimen general del Derecho.

Consideramos que en un sector donde se arbitran tantos controles públicos y se obliga a la ciudadanía a asumir tantas obligaciones, se deberían arbitrar mecanismos que garantizaran la eficacia y la eficiencia administrativas. Por ello entendemos que se deberían prever:



- alg unas consecuencias negativas para la Administración que no respondiera en tiempo y forma a la consulta;
- alg una vinculación administrativa en el sentido de actuar conforme a lo contestado en la misma;
- y una ampliación de los conceptos que deberían ser tenidos en cuenta en la indemnización, ya que si el particular actúa de conformidad con el contenido de la consulta, debe ser protegido en la integridad de sus derechos. Y no solo por los proyectos necesarios que resulten inútiles.

Cuatro, punto 1 del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 10. Determinaciones

Apartado 1, A) b)

Ya nos hemos referido a las modificaciones que se plantean en este artículo. Vienen referidas a la reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida y contempla la posibilidad de actuar sobre ese suelo pero siempre con las suficientes garantías. En concreto, se dispone que:

- si de los estudios y de los Planes Andaluz y Municipal de Vivienda y Suelo, la demanda de vivienda protegida es inferior a la reserva de ese 30%, el exceso pueda dedicarse a vivienda de protección municipal y con destinatarios determinados.
- en los sectores o áreas de reforma interior con densidad inferior a 15 viviendas por hectárea y no aptas por su tipología para viviendas protegidas la reserva del 30% se podrá compensar en otros sectores o áreas de manera equilibrada en el conjunto de la ciudad.
- en los supuestos de modificaciones o revisiones del PGOU dicha compensación podrá efectuarse mediante su equivalente económico, que se integrará en el Patrimonio Municipal de Suelo. En los sectores de suelo urbanizable procederá solo si se justifica en el conjunto del PGOU que hay disponibilidad suficiente para atender las necesidades de vivienda protegida, conforme al Plan Municipal de Vivienda y Suelo.



Al respecto el Consejo considera que si bien estas disposiciones suponen una flexibilización de la legislación anterior, deben hacerse con las debidas y necesarias cautelas. En todo caso, se deberá garantizar que existe suelo suficiente para cubrir las necesidades, actuales y futuras, de vivienda protegida y que las compensaciones de suelo y económicas se realizan conforme a ley y con los destinos previstos. En estos casos debe primar el interés de la construcción de vivienda protegida para atender las necesidades de la población.

Cuatro, punto 3 del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 10. Determinaciones

Apartado 1, A). d) en relación con el artículo 17(Ordenación de áreas y sectores), apartado 1, regla 1ª

En estos artículos se recoge el aumento de densidad, tanto en lo que se refiere a los niveles de densidad como al establecimiento del límite para el suelo de uso característico residencial en 90 viviendas por hectárea.

El Consejo considera que un aumento del 20% no es suficientemente elevado como para ser determinante y soluciona algunos problemas. Por otra parte, es más acorde con el nuevo formato de viviendas que en la actualidad es distinto al de finales de los años 70, y favorece un modelo menos expansivo y más concentrado que consume menos territorio, aunque el límite de la edificabilidad no resulta afectado.

Seis, punto 3 del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 17. Ordenación de áreas y sectores

Apartado 6

Entiende el Consejo que la reforma que se propone en este artículo tiene un importante trasfondo social y pretende solucionar, cuando no paliar, algunos de los problemas de las intervenciones públicas en infravivienda.

Se refiere la modificación a intervenciones públicas en ámbitos donde las viviendas tienen un tamaño que compromete su habitabilidad actual. De ahí que las operaciones consistan en mantener el mismo número de viviendas pero aumentando su tamaño, logrando así una vivienda adecuada a los miembros que



la habitan. Para ello, como dice el precepto, es preciso aumentar la edificabilidad, no el número de viviendas, lo que implica en algunos casos superar el límite legal general de 1,3 m² de techo/m² de suelo.

Sin embargo, se dispone también que, cuando sea posible porque se puedan cumplir las reservas para dotaciones legales, se incremente la edificabilidad para otros usos. La razón es doble; de una parte, porque estas actuaciones en infravivienda son altamente deficitarias y precisan de un cierto aliciente urbanístico para compensar el alto desembolso que suponen para las Administraciones públicas; de otra parte, porque la existencia de otros usos, distintos de los de vivienda protegida, favorece la integración social y la dinamización de los espacios degradados.

Pero este Consejo recomienda que se expliciten estos argumentos en la Exposición de Motivos.

Siete del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 19. Contenido documental de los instrumentos de planeamiento

Se valora positivamente la inclusión en los instrumentos de planeamiento de un resumen ejecutivo, sin embargo, recomendamos también que se recoja el deber de las Administraciones públicas de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de planeamiento, de conformidad con lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Ocho del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 32. Tramitación de los instrumentos de planeamiento

Apartado 1. 2º)

Respecto de la tramitación de los instrumentos de planeamiento, entendemos que resulta confusa la referencia al “órgano colegiado representativo de los distintos órganos y entidades administrativas que al efecto se constituya”, por lo que debería clarificarse algo más.



Catorce del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 45. Suelo urbano

Apartado 2. B)

En este artículo se contienen expresiones que pueden constituir conceptos jurídicos indeterminados que provocan un alto grado de discrecionalidad. Así sucede con la noción de “vacíos relevantes”, empleada en el subapartado a), concepto que, entendemos, requiere una mayor concreción, a pesar de que la LOUA se refiere al mismo en el artículo 17.4.

Veinticuatro del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 97 bis. De la empresa urbanizadora y de la empresa constructora

Al tratar de la figura del agente urbanizador, debe reflexionarse sobre la conveniencia de integrar en la LOUA o en su futuro texto refundido, en su caso, lo establecido en los artículos 13 y 14 del Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino a viviendas protegidas, en cuanto regula el procedimiento de urgencia para la tramitación, ejecución y gestión de los instrumentos de planeamiento.

Veintinueve del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 131. Procedimiento para el establecimiento del sistema

Apartado 5

Se establece la facultad de los ayuntamientos de establecer una tasa por el examen, tramitación y resolución de las iniciativas a que se refiere el mismo artículo, pero entendemos que debe estudiarse con mayor detenimiento su legalidad pues, tanto algunos Tribunales Superiores de Justicia como el propio Tribunal Supremo, se han pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la ilegalidad de determinadas “tasas por actuaciones urbanísticas”.



Treinta y dos del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 139. Formas de obtención del suelo y de ejecución

Apartado 2

Este artículo establece en su último párrafo que no podrá tramitarse innovación de planeamiento hasta que no se destine, a los fines previstos, la cantidad acumulada por aportación monetaria en sustitución de terrenos para dotaciones.

Se solicita la modificación del precepto, que debe ser redactado en términos positivos para evitar el bloqueo urbanístico del municipio, cuando es la Administración la que no cumple con sus obligaciones. Lo que debe decirse es que, en la primera innovación del planeamiento que se tramite, pasados tres años desde la dotación de las cantidades, deberán forzosamente aplicarse éstas a los fines previstos como requisito del expediente de innovación.

Treinta y tres del artículo del Anteproyecto de Ley de modificación

Artículo 150. Ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación

Se propone la flexibilización de lo dispuesto en este artículo:

- de una parte, que la no iniciación de la edificación de las parcelas y solares de edificación deficiente en el plazo fijado comportará su inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, dando lugar al cómputo de seis meses para el comienzo de las obras. El Consejo propone alargar ese plazo a un año por ser más adecuado al tiempo de los procesos edificatorios
- de otra, que si se acredita causa de imposibilidad de obtención de la licencia, no se determine automáticamente por ley su ejecución por sustitución. Si hay causa de imposibilidad, debe aceptarse a estos efectos.



Consejo Económico y Social

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Sevilla, 21 de septiembre de 2011

LA SECRETARIA GENERAL
DEL CES DE ANDALUCÍA

VºBº
EL PRESIDENTE DEL
CES DE ANDALUCÍA



Fdo.: Joaquín J. Galán Pérez



Fdo.: Alicia de la Peña Aguilar



CEA Confederación de
Empresarios de Andalucía

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE EMPLEO	
	22 SET. 2011	
	Registro General Consejo Económico y Social de Andalucía 9.7	46873 Hora Sevilla

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL GRUPO II DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL DICTAMEN DE DICHO CONSEJO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACION DE LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 21 de septiembre de 2011

D. Antonio Moya Monterde, en calidad de Consejero del Grupo II del Consejo Económico y Social de Andalucía, en nombre del Grupo II del citado Consejo, presenta **VOTO PARTICULAR** al Dictamen del CES-Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, aprobado por el Pleno del citado Consejo en sesión celebrada el pasado día 21 de septiembre de 2011.

Consideraciones Generales

Si bien, el Grupo II del Consejo Económico y Social de Andalucía ha votado favorablemente en la reunión del Pleno celebrada el pasado 21 de septiembre el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de adaptación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, no obstante, dado que durante los trabajos previos desarrollados en el seno de la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha quedado de manifiesto la existencia de dos cuestiones concretas sobre las que el Grupo II disiente de la opinión reflejada por los Grupos I y III, ello motiva la presentación de este **VOTO PARTICULAR** en las dos cuestiones que a continuación se relacionan:

Desde el Grupo II se considera que en el actual contexto económico y social, el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, no aporta soluciones que puedan ser llevadas a cabo de una manera inmediata a fin de conseguir reactivar el sector empresarial de la construcción y promoción inmobiliaria, en varios aspectos fundamentales para el ámbito empresarial.

La Ley debe permitir a los ayuntamientos abordar de una manera clara y diferenciada, la paralización que en cada caso sufre su planeamiento, de tal manera que se le permita dar una respuesta individualizada a las diferentes situaciones que se están produciendo en las ciudades, sobre todo si se tiene en consideración que éstos son muy variables y requieren tratamientos específicos.

El Grupo II del CES-A considera que los avances realizados en la línea de flexibilizar el planeamiento urbanístico son todavía insuficientes para dar respuesta a la difícil situación que atraviesa el sector de la vivienda en nuestra Comunidad en dos cuestiones fundamentales.



Primera cuestión: Necesidad de flexibilización del incremento de la densidad y el cambio de usos

Como primera cuestión es preciso señalar que, en aras a facilitar la reactivación del sector, no habría que limitar la potestad de los municipios en los cambios de densidades y facilitar las modificaciones de usos de los suelos, así como agilizar los procedimientos y la tramitación de estos cambios.

El actual proceso de planificación urbanística es complejo y tedioso, con periodos de diseño y ejecución que abarcan periodos de tiempo excesivamente largos, lo cual impide el poder adaptar la oferta a las cambiantes necesidades de la demanda.

De ahí que el Grupo II haya solicitado durante los trabajos de la Comisión de Trabajo del CES-A de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, encargada de elaborar la propuesta de Dictamen correspondiente, la modificación de la disposición transitoria segunda, estimando que la misma debería contener la siguiente redacción:

"Hasta que los Planes Generales de Ordenación Urbanística se adapten a esta Ley, toda modificación de planeamiento que tenga por objeto un aumento o disminución de la densidad o un cambio de usos no conllevará la alteración de la ordenación estructural de dicho Plan General."

Segunda cuestión: Necesidad de flexibilización del planeamiento

Como segunda cuestión, y como medida para la reactivación del sector de la vivienda protegida, sería necesario abordar una flexibilización de planeamiento, otorgando mayor autonomía municipal a los ayuntamientos a la hora de desarrollar este tipo de iniciativas.

A pesar de que el Anteproyecto avanza en esta línea, es necesario profundizar aún más en la propuesta a fin de que las nuevas vías y destinos de los suelos reservados para vivienda protegida se puedan desarrollar a la mayor brevedad posible evitando que los ayuntamientos tengan que iniciar un complejo y largo proceso de modificación del planeamiento.

Por ello, el Grupo II ha solicitado durante los trabajos de la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del CES-A que se realizara la siguiente aclaración respecto a la disposición adicional primera.

"Los suelos que a la entrada en vigor de esta Ley se encuentren calificados para concretar la reserva de vivienda protegida, no podrán ser objeto de alteración para destinarlos a viviendas sujetas a algún régimen de protección municipal, salvo que se proceda a la correspondiente innovación del planeamiento urbanístico conforme al artículo 36 de la Ley 7/2002 y de acuerdo con los coeficientes de aprovechamiento urbanístico que corresponda a

cada uso pormenorizado de vivienda según el régimen de protección. Esta innovación del planeamiento no conllevará una modificación estructural del Plan."

Por lo anteriormente expuesto, y con base en el documento de alegaciones del Grupo II del CES-A presentado a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del CES-Andalucía en la sesión celebrada el pasado 12 de septiembre de 2011, se procede a presentar **VOTO PARTICULAR** en relación con las dos cuestiones anteriormente reseñadas relativas al Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Adaptación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.



Edo. Antonio Moya Monterde
Consejero del Grupo II del CES-Andalucía