

Sobre las ALEGACIONES AL DECÁLOGO

1. Excesiva legislación sectorial:

Aun reconociendo que la mayoría de la legislación vigente proviene de directivas europeas que obligan a ser desarrolladas mediante legislación estatal o autonómica, y que es necesaria la evaluación de la planificación desde diferentes puntos de vista, entre los que se encuentran, sobre todo, los temas ambientales, el resultado es que hay tal profusión de normativa de obligado cumplimiento, con tan diferente organismo de supervisión, que es difícil llegar a cumplimentar todo lo existente en un periodo relativamente corto de tiempo...

En general, de acuerdo, pero sería conveniente distinguir. Una cuestión es el tiempo que se tarda en tramitar el planeamiento, y otra, si es excesiva la legislación sectorial, o no. En abstracto, no debería representar ningún problema que cada aspecto con incidencia en la ordenación del suelo tenga su propia normativa, y que ésta contenga disposiciones que interesen al urbanismo; ello a salvo de que, efectivamente, la excesiva profusión normativa impida un planeamiento coherente y razonable. Pero no parece fácil requerir una simplificación que sea incompatible con la propia organización administrativa del Estado o la Comunidad Autónoma –sin perjuicio de que pueda entenderse exagerado que cada departamento autonómico haya de participar directamente en el proceso con emisión de informe propio específico–, por lo que seguramente se trataría, más bien, de intentar la mejora de la coordinación entre la citada intervención sectorial y la urbanística.

2. Excesivos organismos de supervisión

Aparte de la competencia compartida de todo planeamiento entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento, hay muy diversos organismos con competencias exclusivas que demoran, cuando no impiden, a veces con argumentos no compartidos por la administración urbanística, cualquier tipo de desarrollo o reforma. Argumentos además que solo contemplan la perspectiva sectorial desde la que se emite la supervisión.

Más que las Comisiones de Coordinación que se dispongan, que no dejan de ser un escalón más en el desmedido trámite actual, lo que debe hacerse es que la administración urbanística sea la que dirija y evalúe el cumplimiento de la legislación sectorial.

Efectivamente, una cosa es dictar normas, y otra quién debe comprobar su cumplimiento (la Ley es igual para todos, y su interpretación no ha de ser patrimonio exclusivo del órgano competente en la materia...) No obstante, parece complicado que sea la administración urbanística la que deba ejercer como órgano resolutorio con relación a las disquisiciones contradictorias que se presenten entre las propuestas urbanísticas y las determinaciones sectoriales, puesto que es una función que parece lógico atribuir a otros de carácter independiente, sin perjuicio de que muchas de esas normativas imponen carácter vinculante a sus informes, lo que puede tener sentido con base en su especialidad, aunque con ciertas restricciones procedimentales (se explica en los comentarios a los Apuntes). Por lo que debe manifestarse un cierto desacuerdo sobre la propuesta de que sea la propia administración urbanística la que haya de ejercer como órgano finalmente decisorio.

3. Silencios negativos en determinados informes sectoriales.

Aunque se va decantando la mayoría de la legislación sectorial por establecer para todos los informes de los diferentes organismos sectoriales un plazo común de tres meses, hay informes como los de Aguas o los de Aviación Civil, en los que el plazo que se establece llega a ser indefinido, al instaurarse un régimen de silencios negativos, que obliga a la espera sine-die de dichos informes, por no poder aprobarse, mientras tanto, el informe en cuestión.

Efectivamente, se trata en lo fundamental de la tramitación del planeamiento urbanístico; o sea, de relaciones interadministrativas aplicadas a documentos que tienen el carácter de disposiciones de interés general, presumiblemente adoptadas por motivos de interés público, por lo que incluir el silencio negativo en la tramitación de la información sectorial no parece tener sentido alguno, puesto que ésta es una técnica que se aplica administrativamente al derecho de petición (los juristas podrían aclarar mejor este asunto). Pero, en el caso de Aguas, se trata de legislación propia de Andalucía y bastante reciente –introducida por una modificación en 2015–, cuando antes era precisamente al contrario (silencio positivo), por lo que aunque podría plantearse la propuesta de modificación puede ser que no tenga muchas posibilidades de éxito. En el de Aviación Civil, corresponde a legislación del Estado, por lo que no procedería su reivindicación ante la Junta de Andalucía, sino más bien una solicitud de coordinación con este último.

4. La necesaria autonomía municipal:

Debe establecerse como objetivo que la comunidad autónoma dirija únicamente la planificación territorial, a lo mejor estableciendo dentro de ella un paso más en sus determinaciones que en los actuales planes territoriales, pero sin llegar a ser planes urbanísticos, dejando éstos a la competencia municipal.

El control de los Ayuntamientos debe ser ejercido únicamente en el tamaño de los crecimientos, en la protección de los suelos de interés, y en el cumplimiento de la legislación existente.

Todo ello por la deseable celeridad de los procedimientos y por la también deseable autonomía municipal, al menos de los Ayuntamientos que demuestren tener la capacidad técnica suficiente.

En este caso, parece que se trata de un problema de análisis jurídico entre el principio de autonomía local y el interés público supramunicipal, que además, en el caso particular de la aprobación del planeamiento urbanístico, se centra en el tema del control de la legalidad, y no de la oportunidad –a salvo de la interdicción de la arbitrariedad, que debe entenderse con carácter excepcional solo en casos manifiestos–, ya suficientemente aclarado por la jurisprudencia. Por tanto, en realidad, el único control posible sobre el planeamiento debe circunscribirse precisamente a los tres aspectos que aquí se han citado: el primero, en cumplimiento de la normativa de la ordenación del territorio; el segundo, de la medioambiental; y el tercero, de todo el resto de la normativa aplicable. Ello sin perjuicio de que la LOUA parezca atribuir, al menos en su Exposición de Motivos, la fijación de las determinaciones de rango estructural a la Comunidad Autónoma, aunque esto solo se

concreta después, en el texto articulado, en la asignación de la competencia del control definitivo de la legalidad de las innovaciones que afectan a estas últimas.

5. Legislación urbanística actual

La legislación urbanística vigente, la ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, se ha convertido en una panoplia de técnicas y cálculos de derechos legales, y de casuística en la forma de establecer los mismos que está dificultando en gran medida la redacción del planeamiento por más que en la práctica la Dirección General de Urbanismo se esté esforzando en simplificar dichas técnicas y en rebajar las exigencias, a veces en el límite de lo establecido por la Ley. El cuadrar aprovechamientos, derechos y deberes, se está convirtiendo en el objetivo número uno del planeamiento, olvidándose las técnicas tradicionales del planeamiento y los resultados arquitectónicos y funcionales deseables y óptimos.

En este caso, parece que sería conveniente explicar más el sentido de lo expuesto, aportando algún ejemplo específico para poder comprenderlo adecuadamente. No obstante, no se encuentra tan claro que los problemas derivados del cálculo técnico de aprovechamientos y estándares aplicables sean verdaderamente algunas de las causas ciertas de la duración de los procesos de tramitación del planeamiento que aquí se analizan. Aparte, debería diferenciarse entre la disconformidad que puede plantearse con respecto a la idoneidad de determinadas normas de la LOUA, u otras legislaciones, y la problemática por los retrasos que la complejidad de algunas de ellas pueda provocar.

6. El sistema de la planificación urbanística española.

Llegando aún más lejos, es preciso recapitular y ver en qué nos estamos separando de los sistemas de planificación urbanística europea.

Ha habido una característica diferencial en los últimos años. La cantidad de planeamiento tramitado con el boom inmobiliario, y el crecimiento de nuestras ciudades, muy por encima de la media de las ciudades europeas.

Esto ha sido realizado con una legislación sectorial más permisiva, con protagonismo total de la iniciativa privada, y con resultados, en muchos casos, sobre todo en la costas, muy alejados de lo deseable.

En un momento en el que la crisis ha hecho que se tramite mucho menos planeamiento, y que la superabundancia de legislación sectorial impide su trámite con celeridad, es momento de replantearse el mismo sistema de nuestro planeamiento, y volver la cara a los sistemas europeos, con un análisis comparado de las diferentes legislaciones urbanísticas.

Hay dos características diferenciales de la legislación europea: el protagonismo del sector público en el desarrollo de las ciudades, cuando no en la propia propiedad del suelo, y el crecimiento pausado y concentrado, con todas las garantías de la legislación sectorial, exigidas a la vez y por el menor número de administraciones posibles.

Acercarse a dicho modelo debe ser un objetivo prioritario del urbanismo español del siglo XXI.

Nada que objetar. Solo sugerir que, sin perjuicio de la conveniencia de aproximar el sistema español al de otros países europeos, no deben olvidarse aspectos diferenciales de importancia como las componentes estructurales del sector inmobiliario, u otras de carácter económico, social o cultural, cuyas peculiaridades en España hacen difícil dicha transformación, al menos a corto plazo.

Y, por otra parte, sin renunciar a dicho estudio de urbanismo comparado con otros países europeos, tal vez fuera también muy conveniente hacer un examen de la situación en otras comunidades autónomas, para conocer, de forma fehaciente, si en ellas también se produce esta misma problemática en la tramitación del planeamiento urbanístico, y para analizar cuáles son las diferencias que presentan con respecto a la andaluza, por si pudieran serle aplicables en alguna medida.

7. El PGOU que el decálogo propone:

No es suficiente un PGOU que solo realice la ordenación estructural, y no trate el suelo urbano.

El suelo urbano casi nunca es ordenado por el propio PGOU. O bien se remite a planes de desarrollo, o se imponen ordenanzas generalmente heredadas de planes anteriores. No es el desarrollo de esta ordenación del suelo urbano el que retiene el trámite del PGOU.

Tampoco toda la ordenación estructural debe ser objeto de un PGOU. Alguna determinación de este tipo debe provenir de un Plan Territorial, y otra debe confiarse a la programación de los suelos de desarrollo. Se propone más adelante un sistema más a la europea.

No plenamente a favor, sino solo parcialmente. Se difiere en cuanto a la afirmación de que el suelo urbano no sea habitualmente objeto de la ordenación por los PGOU. Así, por ejemplo, el recientemente extinguido de Marbella dedicaba una gran parte de sus determinaciones al suelo urbano, tanto al consolidado, como al que no; siendo, precisamente, muchas de ellas las que, por regularizar situaciones declaradas ilegales por sentencias judiciales, han sido motivo de su anulación. No obstante, sí se coincide respecto a que, aun ocupando buena parte de su contenido, no es seguramente el suelo urbano el mayor causante de la duración del procedimiento para aprobar un PGOU.

En lo que se refiere a que la totalidad de la ordenación estructural no tendría que ser objeto de PGOU (por provenir de la Ordenación del Territorio), habría que estudiar en profundidad esta cuestión, puesto que tal vez no sea posible evitar que tales determinaciones hayan de ser recogidas en el mismo –más bien se entiende que el PGOU debe ser el único documento que recoja toda la ordenación existente sobre el territorio municipal–, aunque tampoco, si no se plantean cambios notables en éstas, deberían ser motivo de dilaciones en su tramitación, precisamente por su procedencia supramunicipal.

Dicho todo esto, el decálogo de medidas que se proponen, si bien todas contribuyen a la consecución de los mismos objetivos, son tímidas en dos cuestiones fundamentales:

1. Plan Urbanístico a la europea:

El Plan General Municipal, no debe conferir derechos irreversibles sobre el suelo.

Si bien lo que se propone que el PGOU sea lo más parecido a un master plan de tipo europeo, debe parecerse también a los de Europa, en cuanto que solo sea programado el suelo que va a ser ejecutado a corto plazo, con demostración de la inversión existente y las garantías suficientes, y un plazo de inicio muy corto, tras cuyo incumplimiento se pierdan todos los derechos.

Hacen falta planes realistas que programen solo lo que va a ser ejecutado, y no planes para aumentar irrealmente el precio del suelo y que hipotequen sus usos primarios por ponerlos en expectativa.

Tanto el master plan como esta programación de los planes cuyo desarrollo esté asegurado a corto plazo, deben realizarse por el Ayuntamiento, cuya administración urbanística también dirigirá toda la información sectorial, decidiendo sobre la misma bajo su responsabilidad.

La Comunidad Autónoma, previamente, habrá controlado el tamaño de los crecimientos y las zonas a proteger con el Plan Territorial.

Se disiente en el presupuesto de partida: si se quiere argumentar sobre el modelo de planeamiento, parece que antes habría que analizar el de producción inmobiliaria. Quiere decirse que si desea seguir manteniendo un sistema en el que la casi totalidad de los nuevos desarrollos urbanizadores vayan a cargo de la iniciativa privada –ya sean de nueva transformación, como de reforma interior–, no está claro si es posible reivindicar que el planeamiento urbanístico no confiera derechos “irreversibles” sobre el suelo; aunque no se trataría de irreversibilidad en sentido estricto, sino de que estén determinados con carácter fijo, y no discrecional o variable, aunque, por supuesto, siempre sometidos al *ius variandi* de la administración, con indemnización en su caso, o no, conforme al cumplimiento de los plazos impuestos, que son los que han de acotar la vigencia de tales derechos.

Y otra cuestión es plantear la reivindicación de que el sistema vaya evolucionando hacia una mayor actividad urbanizadora por parte de las administraciones públicas, que parece que sería realmente la mejor solución, ya que el intento de aproximarla a su modernización –la técnica del agente urbanizador– ha perdido vigencia, tanto por la crisis económica, como por las críticas europeas recibidas (debiendo decirse que no probablemente por su esencia, sino por la perversión de su puesta en práctica en muchas y concretas ocasiones), aparte de por determinadas corrientes ideológicas, aun preponderantes y en vigor, que siguen defendiendo el derecho a urbanizar de los propietarios del suelo por encima de la eficacia empresarial en la actividad inmobiliaria.

Sin embargo, sí que se encuentra muy acertada la propuesta de constreñir la clasificación del suelo, programando (sectorizando) el que tenga posibilidades ciertas de desarrollo (lo desmoralizante es que se viene pretendiendo solucionar este problema desde 1956...) O sea,

que se trataría de potenciar el SUNS, y restringir el SUS; pero a esto hay que añadir indefectiblemente que la variable tiempo ha de ser tenida en cuenta, puesto que la viabilidad de las inversiones inmobiliarias en la urbanización –habrá economistas a los que podría recurrirse para entrar más a fondo en el tema– se plantean así, como negocios a medio plazo, que deben garantizar una cierta rentabilidad durante un cierto tiempo, a diferencia de las de edificación que en general se valoran a corto, por lo que la duración de los procesos es una variable esencial para las decisiones empresariales. (Esto se cita igualmente en los comentarios a los Apuntes). Es así como, en muchas ocasiones actualmente, ni siquiera llega a plantearse la posibilidad de iniciar una actuación urbanizadora si no va ligada a la edificatoria, aunque también haya algunas otras en las que se efectúan adquisiciones de suelo, a largo plazo, sin una finalidad inmediata –por pura inversión económica–, pero que suelen ser de gran tamaño, correspondiendo a costes unitarios reducidos y en muy determinados momentos.

O, en otro supuesto –debe insistirse–, lo necesario sería que urbanice la Administración.

En cualquier caso, la propuesta de simplificación del PGOU, limitándolo a los aspectos esenciales, o estructurales, parece idónea (ello sin perjuicio de que en lugar de llamarle “de tipo europeo”, tal vez pudiera calificársele –ya se ha comentado en otras ocasiones– como “de tipo español... de los años sesenta”). Pero no conviene engañarse: los problemas del control del crecimiento, de la reticencia a las protecciones ambientales o de otros órdenes, y de los retrasos, o desproporción, de los informes sectoriales, pueden seguir siendo los mismos, aunque si se descarga algo de contenido del documento a tramitar, siempre serán menos importantes.

Y en cuanto a que la dirección y finalización del proceso corresponda a los ayuntamientos, decidiendo –bajo su responsabilidad– respecto a la definitiva aplicación de las determinaciones sectoriales, tal vez sea, si no una idea inapropiada, puesto que cualquier administración pública debe gozar de presunción de legalidad en sus actuaciones, un tanto irreal por su exceso de buena intención. Porque la realidad muestra otro escenario en el que los localismos, las directrices políticas, las relaciones sociales, los intereses personales, familiares, etc. –por no aludir a otros tipos de dificultades más viciosas en la práctica profesional interna de muchos estamentos urbanísticos municipales–, no facilitan la planificación y la gestión urbanística con plena objetividad y sumisión al interés público. Es por ello por lo que sigue pareciendo aconsejable, al menos al día de hoy, que los controles finales de la legalidad y de la aplicación de los informes sectoriales, se ejerzan por organismos supramunicipales; debiendo dejarse clara la frontera entre lo que es la autonomía de los municipios, por la que estos deben decidir lo que quieren para sus territorios, y la intervención sobre el cumplimiento de la normativa de interés supralocal, que es lo que justifica ese distinto orden jerárquico en la aprobación de las disposiciones de este rango.

2. Delegación de competencias en el Ayuntamiento:

Se deduce de lo anterior. Básicamente delegación en la administración urbanística, que es la que tiene que controlar el cumplimiento de la legislación sectorial, y dentro de ella en el Ayuntamiento que demuestre tener la capacidad técnica suficiente.

Aspecto en que se manifiesta desacuerdo por los motivos indicados, tanto en el apartado anterior, como en los comentarios a los Apuntes.

3. Simplificación de la legislación:

Hace falta simplificar la legislación urbanística vigente, y también la sectorial. Hacen falta leyes concisas y claras, sin tantos mecanismos y técnicas de control.

Y hace falta que, en todos los casos, opere el silencio positivo, con plazos para los informes homogéneos.

Y ya que la legislación sectorial nace para el cumplimiento de las directivas europeas, que se adapte también a sus estándares.

Por ejemplo, no puede ser que se esté usando el parámetro de los 500 años de periodo de retorno para el cálculo de las zonas inundables, en las cuales no pueda ser realizada ninguna edificación, cuando esto no se hace en ningún país europeo.

Hay legislación, como la de Aguas, que es contradictoria tanto con su propia legislación como con la urbanística.

De nuevo se trata de muy buenas propuestas, pero algo alejadas de nuestra dura realidad. Efectivamente, la complejidad legislativa de la ordenación del suelo ha llegado a ser de tal calibre que en muchas ocasiones es difícil, incluso para los profesionales que se dedican exclusivamente a su ejercicio, estar al día de las novedades legislativas, o más aún, armonizar su contenido de forma global. Pero el problema radica en la puesta en práctica de la normativa, sin que esté claro si es más negativo mantener toda la maraña actualmente existente de leyes, reglamentos, ordenanzas, órdenes e instrucciones –más los forzados cambios que incluyen muchas sentencias–, o, si al contrario, hay mayores posibilidades de obtener finalmente una planificación incompleta y poco razonable (ya sea por defectos o por excesos) conforme a una normativa sencilla, básica, y que remita al simple ejercicio de la administración mediante la aplicación del interés público justamente ponderado. Tal vez haya de recordarse que así se pretendió por el legislador de 1956 (y así ocurrió lo que ocurrió...); tras lo que la Ley de 1975 intentó al menos conseguir que los municipios se dotaran de los equipamientos mínimos y se rescataran algunas plusvalías; y así, llegaron luego los booms inmobiliarios, con las alzas de precios, y más tarde, una crisis, y después una burbuja, y etc., etc. Por eso, no hay que dejar de considerar en todo momento que sobre el territorio gravita la actividad inmobiliaria –con su característica constante del suelo como activo, o bien refugio–, o sea, muchos intereses económicos, y en ese contexto es difícil que imperen la racionalidad y la objetividad. Si el suelo necesario para los desarrollos urbanísticos fuera de titularidad pública, y su ejecución práctica se ejerciera por la administración, o sus agentes, tal vez pudiera legislarse con más simplicidad; en este sentido, el ejemplo a comparar que parece más apropiado es el de la sanidad, en el que la práctica habitual se lleva a cabo sin el Reglamento del Paciente, ni la Ordenanza de la Consulta Médica, ni la Ley del Internamiento Hospitalario, las Normas de la Extracción de Sangre,... y, sin embargo, mal que bien, funciona. De donde debe inferirse que, aunque no lo parezca, la salud es menos importante que la actividad inmobiliaria, puesto que a ésta se le presta más atención legislativa... o que más bien sea al

contrario, porque en materia sanitaria hay mucho menos dinero circulando (privatizaciones aparte) que en la otra.

Por otro lado, respecto al silencio positivo de la emisión de los informes sectoriales, es evidente que solo razones de manifiesto interés público pueden justificar que la falta de informe no produzca la presunción de conformidad, teniendo en cuenta el rango de la disposición que se tramita. Seguramente se cuenta con juristas que pueden aclarar este extremo, pero desde luego es uno de los principales aspectos que configuran la problemática que trae causa; puesto que si las administraciones implicadas no cuentan con esa particularidad normativa, las tramitaciones urbanísticas pueden llegar a ser –o llegan, realmente– a eternizarse.

Asimismo, sobre la adecuación de las normas sectoriales a los parámetros europeos, por supuesto de acuerdo; pero en lo que toca en particular a las zonas inundables, parecería conveniente considerar que las características pluviométricas españolas tal vez sean diferentes a las de otros países continentales, y además y a la vista de las recientes inundaciones de diciembre, también sería necesario documentarse –se cuenta con expertos en la materia– sobre las mediciones que hayan podido hacerse sobre sus efectos, para saber a qué pautas habría que atenerse, según lo ocurrido, en cuanto a los periodos de recurrencia de que se trata.

Finalmente, en cuanto a la alusión a las contradicciones de la Ley de Aguas, es un tema a explicar más detalladamente, para que pueda ser alegada con fundamento.

Sobre los APUNTES SOBRE EL DECÁLOGO.

1.- La revisión de los Planes Generales o la tramitación de una modificación de los mismos se ha convertido en una tarea imposible. Aparte de su desmesurada duración, la complejidad del proceso es tal que los municipios, lisa y llanamente, han renunciado a revisar su planeamiento general por las enormes dificultades del trayecto para culminar el procedimiento de aprobación y por los ingentes esfuerzos humanos y económicos que deben soportar.

Plenamente de acuerdo, pero tal vez habría que contemplar entre las causas que explican por qué muchos municipios se encuentran en esa situación, si en algunas ocasiones no estarían relacionadas con la crisis del sector inmobiliario que se ha sufrido, y se sigue manteniendo en gran medida, o con las aspiraciones de algunos ayuntamientos, a veces desmesuradas, de excesivo desarrollo, calificaciones arbitrarias, etc.

2.- El Decálogo de medidas no identifica la causa del problema. En su parte expositiva, afirma como fundamento de su iniciativa ideas tales como los principios de buen gobierno y buena administración, el impulso de la actividad económica y el desarrollo urbano sostenible. Esta forma de plantear la necesidad o conveniencia de tales medidas (en vía de principios en un caso y meramente descriptiva de los resultados que con ellas se obtendrían), elude analizar el problema (la calamitosa situación en la que se encuentra el planeamiento urbanístico) y la causa que lo ha originado; que no es otra que la falta de claridad del sistema.

Efectivamente. El Decálogo no explica las causas del problema, por lo que no queda claro si las medidas que aporta son las adecuadas; aunque, aplicando un razonamiento deductivo, podría

entenderse que las deficiencias advertidas se corresponden biunívocamente con las soluciones que ahora se aportan. Otra cosa es que éstas sean justamente las necesarias, o no, sin perjuicio de que no se expliquen las razones por las que se proponen.

Pero lo que no parece tan evidente es que la causa real de la lentitud en la tramitación del planeamiento sea –exclusivamente, al menos– la falta de claridad del sistema. En otra opinión, más bien las causas podrían ser otras, además, de carácter estructural en una parte –la posible confrontación entre los intereses de algunos municipios y las normas limitativas de la ordenación del territorio, o de la legislación sectorial–; o de naturaleza procedimental –falta o deficiencia de medios técnicos y humanos en los departamentos de los organismos sectoriales–; o de insuficiente organización y sistematización jerárquica de los departamentos o entidades que intervienen en la tramitación del planeamiento urbanístico. Y así serían necesarios entes u órganos administrativos que pongan sentido y razonabilidad a las resoluciones vinculantes de los departamentos territoriales o sectoriales, tal como se reclama en los Apuntes algo más adelante. También, como se dice, parece que faltan funcionarios en número suficiente –y con la capacitación adecuada– para emitir los informes. Aunque, aparte, debe entenderse que el informe de un solo funcionario sí que puede –y debe– parar todo un planeamiento municipal (se advierte de que quien suscribe tiene esa condición), pero siempre que su informe sea absolutamente objetivo y se limite a aplicar la normativa, sin interpretarla mediante apreciaciones subjetivas, ya sean propias o inducidas por directrices políticas. En caso contrario, el informe, si es de carácter técnico, debería ser sometido a otro jurídico –que es el que puede analizar la posible interpretación normativa, en su caso–, y a posterior evaluación por un órgano colegiado, profesional, no político (como esa antigua Comisión Técnica que igualmente se reivindica en los Apuntes)–, con representación municipal, con previo trámite de alegación o figura semejante.

3.- No es intención de estos Apuntes señalar culpables, ni tampoco que esta opinión crítica pueda ser utilizada contra el Gobierno de la Junta de Andalucía. Lo que pretenden, es sencillamente poner de manifiesto los aspectos básicos en los que el sistema falla, para de esta manera proponer medidas eficaces que contribuyan a su mejora. Desde nuestro punto de vista, los tres problemas más graves tienen que ver con; i) la regulación normativa, ii) la tramitación de los informes sectoriales y iii) la subordinación del urbanismo ante a otros ordenamientos sectoriales.

De nuevo totalmente de acuerdo. Si la Asociación quiere adquirir hacia el futuro un cierto prestigio como entidad independiente, debe producir documentos que no sean utilizables con fines malévolos contra nadie, para lo que no cabe más que intentar que sus manifestaciones sean objetivas en lo posible, de carácter profesional, técnicamente justificadas, y limitadas a su ámbito de actuación, objeto y fines. Y aun así, tal vez no pueda evitarse que sus críticas puedan ser aprovechadas con intenciones de índole distinta; pero si aquéllas se producen con ecuanimidad, analizando tanto los aspectos positivos como los negativos, aportando datos de contraste, etc. –en suma, siguiendo un método próximo a lo científico–, que quien quiera se sirva de ellas como tenga por conveniente...

4.- La regulación normativa.

La regulación es enormemente compleja pero también lo es la realidad a la que se enfrenta, de modo que hay que pechar con ella. Ahora bien esta complejidad se ve incrementada de forma innecesaria por la continua reforma parcial de sus normas

reguladoras que, en ocasiones, no tienen en cuenta la estructura y sistemática de la Ley de Ordenación Urbanística (LOUA). En otros casos, porque se dictan normas jerárquicamente inferiores a la Ley, o instrucciones que, abiertamente se oponen a la Ley o al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Podemos poner algunos ejemplos de estas afirmaciones.

a).- Planes de Gestión de riesgo de inundación (PGRI).

Los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas de Tinto, Odiel y Piedras; Guadalete y Barbate; y Cuencas Mediterráneas Andaluzas fueron aprobados por Real Decreto 21/2016, de 15 de enero de 2016, publicado en el BOE de 22 de enero del mismo año.

Estos Planes y concretamente el PGRI de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas delimita una zona inundable superior a la prevista con anterioridad (Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones de Cauces Urbanos Andaluces) afectando a suelos que habían sido incorporados por los diferentes planeamientos municipales al desarrollo urbanístico como suelo urbanizable o incluso urbano, que como tales habían sido informados favorablemente por la Administración competente en materia de aguas y por la Administración urbanística de la Junta de Andalucía.

El problema que se suscita es la imposibilidad de edificar en suelos urbanizables o urbanos del planeamiento vigente que hayan sido delimitados como zona inundable por el PGRI. En efecto, el Programa de Medidas de este documento dispone:

“a).- Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación y de prevención de avenidas e inundaciones en Andalucía, y reconocerán el carácter de suelo rural de los suelos delimitados como inundables por la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía.

b).- En las zonas inundables no se permitirá la edificación o instalación de nuevas construcciones, temporales o permanentes. Excepcionalmente y por razones justificadas de interés público, se podrán autorizar instalaciones temporales”.

Evidentemente, dado que la aprobación del PGRI es muy reciente, los Planes Generales de los distintos municipios afectados no han sido todavía adaptados a sus determinaciones, para lo que cuentan con un periodo de 6 años conforme a lo dispuesto en el Programa de Medidas. Sin embargo, en determinados casos el efecto lesivo ya ha comenzado a manifestarse, toda vez que la Consejería de Medio Ambiente informa desfavorablemente algunos planes de desarrollo por la nueva condición inundable de los terrenos y porque los municipios se muestran reticentes a conceder licencias en suelo urbano afectado por inundabilidad.

Citamos este ejemplo porque llama la atención que el PGRI, siendo consciente de que afecta al medio urbano, no contemple un régimen transitorio que determine el tratamiento que debe darse a las zonas inundables hasta en tanto el planeamiento general adapte sus determinaciones al mismo y que haya creado una situación de inseguridad. Sorprende aún más esta falta de pronunciamiento cuando el órgano

responsable de la elaboración y aprobación de los PGRI está integrado en la misma Consejería de la que forma parte la Dirección General de Urbanismo.

Asimismo es llamativo que este documento apenas si contempla medidas de prevención en su Programa de Medidas cuando la llanura de inundación delimitada afecta al suelo urbano consolidado, ya sea por usos residenciales o económicos. Evidentemente conocer la zona inundable aporta una información imprescindible para la adopción de las decisiones necesarias en la ordenación de suelo, máxime ante la incertidumbre que pueda suponer el cambio climático. Ahora bien, es patente que determinadas zonas inundables son consecuencia o el resultado de obstáculos artificiales como las obras de paso en los cauces, y en otros casos la inundación se incrementa por el aterramiento de los cauces o la deforestación de las cuencas.

Estimamos necesario, de acuerdo con el alcance que otorga la Directiva 2007/60/CE al Programa de Medidas, un estudio singular cauce por cauce de los cursos de agua que atraviesan el medio urbano para contemplar las medidas de prevención necesarias en cada caso. Si así se hiciera, además de mejorar la seguridad de las personas y cosas, con seguridad la llanura de inundación tendría otra magnitud.

Como siempre, de acuerdo. Se trata de un problema trascendente y de carácter contradictorio: por un lado, es obvio que las nuevas normativas europeas, del Estado y de la Junta, no hacen sino reaccionar ante la problemática que se está detectando en cuanto a inestabilidad atmosférica y consecuente aumento del riesgo de inundación y otros naturales; por otro, existe ya en general una ordenación urbanística consolidada que en ocasiones entra en confrontación con las anteriores. Y, por el momento, se produce una importante deficiencia en materia de regulación de régimen transitorio, como se denuncia en los Apuntes –lógica, en cierto modo, por la velocidad con la que se están produciendo todos estos cambios legislativos– y esto acarrea las notables dificultades que se están planteando, como en los ejemplos que en ellos se expone.

Es por eso por lo que también se había propuesto para incluir en Orden del día el asunto de las conclusiones sobre los informes hidrológicos de la Junta, extendido al más reciente de la aprobación del RD 638/2016 –que modifica varios Reglamentos en materia hidrológica– por las novedades que contiene. Y también debe tenerse claro que las medidas de estudio pormenorizado, cauce por cauce, que se reivindican en los Apuntes, acertadamente, han de traducirse en un importante coste económico –sin perjuicio de que es lo evidentemente necesario–; o sea, que lo lógico es determinar al detalle y no de forma indiscriminada. Es una cuestión semejante a la que citaba Salva Moreno Peralta, cuando se refería a la simplicidad con que el POTA resuelve la contención del crecimiento en toda Andalucía, con una única norma de general aplicación que no distingue entre situaciones geográficas, ni socioeconómicas, ni de ningún otro tipo. Pero es que los estudios en detalle cuestan mucho más dinero, y otro tema distinto puede ser quién haya de sufragarlo; que tal vez hayan de ser los propios municipios, o los particulares interesados, en su caso, y no necesariamente y en su totalidad, la Comunidad Autónoma. Aunque lo que sí se puede requerir de su normativa es que tenga la suficiente flexibilidad para admitir que, dentro de unos mínimos rangos de actuación, puedan determinarse de forma precisa las limitaciones necesarias a través de tales estudios pormenorizados, a escala adecuada y con el rigor técnico imprescindible.

Para colmo, además, surge a continuación el problema del factor tiempo, con lo que la diatriba se plantea en cuanto a lo que se tardaría en culminar todo ese proceso, y que las inversiones inmobiliarias no pueden depender de esa duración ni incertidumbre. Siendo todo esto algo que debería referirse a la necesidad de fraccionar la redacción del planeamiento, recurriendo a las figuras de las revisiones parciales y a la del Másterplan –para asegurar la debida integración en la ordenación municipal– (ya se ha dicho en muchas ocasiones: “...de intentar redactar planes generales, completos y detallados, de forma unitaria, habría que ir olvidándose...”.) Y, sobre todo, proporcionando los medios necesarios que garanticen la atención suficiente y en tiempo razonable a los estudios sectoriales para cada iniciativa. Pero todo eso incrementará notablemente los costes económicos, que habrían de cargarse a las distintas promociones, por lo que el problema radicaría, al final, en si éstas –o sea, las rentabilidades mínimas exigidas por sus agentes– soportarían las repercusiones sobre gastos que se originarían; aunque también habría que considerar que si se redujeran de forma sensible los tiempos de duración de la tramitaciones del planeamiento (si alguna vez llegara a ser posible...), disminuirían con ello los riesgos, con lo que podrían reducirse correlativamente los tipos o tasas de descuento en los cálculos de la inversión, permitiendo el aumento de los beneficios, con lo que tal vez pudieran asumir mayores costes de ejecución.

b).- Instrucciones 1/2013 y 1/2014 de la Secretaría de Ordenación del Territorio.

Ambas Instrucciones se dictan para un mismo objeto; el de determinar el alcance de los límites al crecimiento previstos en la norma 45.4.a) POTA. Teniendo un mismo objeto, las diferencias entre una y otra son notabilísimas, al punto de que si se hace simple lectura comparada de los respectivos textos resultan incompatibles entre sí.

En nuestra opinión la Instrucción 1/2013 era una disposición nula de pleno derecho porque infringía el POTA y así lo hicimos valer interponiendo un recurso contencioso-administrativo frente a la misma. No es este el lugar para desarrollar los motivos invocados para solicitar la declaración de nulidad de esa disposición, pero sí cabe señalar el primero de ellos porque es suficientemente ilustrativo.

Decíamos que esta Instrucción revocaba el régimen legal establecido en el art. 45.4.a) POTA, (que regula los criterios que deben ser observados por los planes generales para respetar el modelo de ciudad, criterios que a su vez constituyen el elemento de contraste que permite verificar la adecuación de estos planes al POTA), porque le daba a estos criterios la significación de “límite”.

En efecto, según el art. 45.4.a) POTA:

“4.- Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los

crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito”.

Frente a ello, el apartado III.B de la Instrucción 1/2013 rechazaba la condición de criterio básico del primer párrafo del epígrafe letra a), determinando que su alcance real es otro que el de “límite” al crecimiento:

“Conforme a lo dispuesto en el apartado 4.a) de dicha Norma, la dimensión del crecimiento propuesto deberá justificarse “en función de parámetros objetivos (demográficos, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos”. En este sentido, los parámetros de crecimiento establecidos en dicha norma no pueden considerarse como criterio general sino como límite a dicho crecimiento” (el subrayado es nuestro).

Desde nuestro punto de vista, la Instrucción no podía derogar el art. 45.4.a) POTA y desde luego, transformar “criterios” por “límite”, suponía una alteración radical del contenido y alcance normativo de ese precepto, con ese efecto derogatorio.

El dictado de la Instrucción 1/2014, que derogaba la anterior y acogía en buena medida los motivos de impugnación expuestos en nuestra demanda, hizo innecesaria la continuación del recurso contencioso-administrativo, lo que aconsejó desistir del mismo por satisfacción extraprocésal y así fue admitido por la Sala que conoció del recurso. En todo caso, lo que queremos resaltar es que la Instrucción 1/2013, durante su vigencia, supuso el rechazo o el informe desfavorable de revisiones de planes generales que era conformes con los “criterios” del POTA, como así quedó constatado tras el dictado de la Instrucción 1/2014.

Por supuesto, plenamente conforme (tal como ya se manifestó en su día). No obstante, si el problema ya ha sido resuelto, tal vez no sea necesario incluir esta cuestión en este momento.

c).- Régimen transitorio LOUA y Decreto 11/2008, de 22 de enero.

i).- En los casos de derogación de una Ley urbanística y su sustitución por otra, el legislador se ha preocupado por establecer un régimen transitorio que, sin perjuicio de la subsistencia temporal del planeamiento, suele señalar las nuevas determinaciones que son de aplicación directa desde la entrada en vigor de la Ley y, además, concreta los plazos y la forma para la plena integración en el planeamiento del conjunto de determinaciones de la nueva norma legal.

En relación con este segundo aspecto, cada norma establece cómo ha de procederse para la incorporación de los contenidos legales en el planeamiento urbanístico vigente. Así, la disposición transitoria primera del TRLS-1976 fijaba un plazo de cuatro años para la adaptación de los Planes Generales a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que si no era observado por el municipio habilitaba al Ministerio de la Vivienda o a la Comisión Provincial de Urbanismo a redactarla y tramitarla de oficio.

La Ley Andaluza ha optado por una solución distinta;

En primer lugar ha establecido que las normas que constituyen la columna vertebral de su regulación sean de aplicación directa e inmediata, este es el caso de la disposición transitoria primera de acuerdo con la cual, desde la entrada en vigor de la Ley “serán de aplicación íntegra, inmediata y directa” los títulos II (régimen urbanístico del suelo), III (instrumentos de intervención del mercado de suelo), VI (disciplina urbanística) y VII (las infracciones urbanísticas y sanciones).

En segundo lugar, mediante un sistema de adaptación total o parcial de los planes, no sujeto a plazo, pero con la prevención o particularidad de que transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la LOUA, sin que se haya adaptado el instrumento de planeamiento al menos de forma parcial, en este caso, no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general. En este sentido la disposición transitoria segunda, apartado 2 señala que:

“no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general que afecten a las determinaciones propias de la ordenación estructural a dotaciones y equipamientos cuando dicho instrumento de planeamiento no haya sido adaptado a la presente Ley, al menos de forma parcial”.

ii).- En cambio el Decreto 11/2008, en su disposición adicional primera, apartado 2, sustituye la expresión “aprobación” por la de “formulación”:

“Una vez aprobada la adaptación parcial del planeamiento general, y de acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, los Ayuntamientos podrán formular modificaciones del mismo que afecten al resto de las determinaciones propias de la ordenación estructural, dotaciones o equipamientos (...).”.

Aun cuando en puridad y por simple aplicación del principio de jerarquía normativa la disposición adicional primera del Decreto debe decir sustancialmente lo mismo que la transitoria segunda de la Ley, aunque puede valerse de expresiones distintas, sin embargo la lectura comparada de ambos textos pone de manifiesto la existencia de diferencias notables entre una y otro. Así, la transitoria de la Ley constriñe o prohíbe la aprobación de modificaciones del planeamiento general de tipo estructural (“no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general”) hasta tanto no se haya adaptado a la Ley el planeamiento general, lo que quiere decir, como con toda propiedad expresa el texto escrito, que el límite establecido consiste en el acto de aprobación del planeamiento, pero no afecta a la posibilidad de tramitación de una modificación estructural con todos sus actos preparatorios.

La adicional del Decreto sin embargo dispone que “Una vez aprobada la adaptación parcial del planeamiento general”, los Ayuntamientos podrán “formular” modificaciones del planeamiento general de tipo estructural, lo que quiere decir que excluye la posibilidad de tramitación de una modificación estructural, incluidos sus actos preparatorios, hasta que la adaptación esté aprobada.

Un estudio más detenido sobre el alcance de la voz “aprobación” utilizada por la Ley (que con toda nitidez se aprecia en su art. 31) demuestra que su significado no es otro que el acto de aprobación definitiva, que es aquél que dota de eficacia jurídica al

instrumento de planeamiento, por lo que en nuestra opinión, el Decreto contraviene la disposición transitoria segunda LOUA.

Pero, más allá de esto, no se alcanza a comprender qué ventaja se obtiene limitando la posibilidad de simultanear la tramitación de modificaciones del planeamiento de tipo estructural con la sustanciación del procedimiento de adaptación del plan general a la LOUA. Consideramos que es una restricción injustificada y que, desde luego, es contraria al espíritu de agilización del procedimiento de aprobación del planeamiento que promueve el Decálogo de Medidas.

Efectivamente, se coincide en que se está ante una redacción deficiente, y seguro que la interpretación de los Apuntes es la correcta, porque la hacen en su contexto –como corresponde jurídicamente–, por lo que a la vista del apartado 1 de la D. Adicional, y de que el 2 dispone que es posible formular las modificaciones tras la aprobación de la adaptación (salvo los casos que exceptúa el anterior), parece que en conjunto se está prohibiendo la formulación previa y la consiguiente tramitación simultánea, con lo que podría ciertamente entenderse que el Decreto 11/2008 no se ajusta a la LOUA. Pero lo cierto es que la D. Adicional –leyéndola simple y llanamente– solo determina que las modificaciones podrán formularse a partir de la aprobación de la adaptación, pero no prohíbe expresamente que se haga antes, lo que, como se indica en los Apuntes, está permitido por la LOUA que es de superior rango. Para analizar esto no se encuentra más explicación que el sentido general de la LOUA, al limitar simplemente la posibilidad de aprobar modificaciones de cierto rango a la de la previa adaptación, haya sido constreñido por el Decreto 11/2008 –no contemplando su formulación previa, salvo para ciertos usos– con la probable intención de forzar a los municipios a efectuar la adaptación. Por lo que se está ante una incongruencia legal, cuya interpretación podría llegar a ser litigiosa, y cuya subsanación debería solicitarse.

5.- Informes sectoriales.

He aquí otro obstáculo y de enorme significación para la tramitación ágil de los instrumentos de planeamiento, ya sea general o de desarrollo. Desde nuestro punto de vista el problema aquí se suscita por tres cuestiones; i) la demora en el plazo de la emisión de los informes sectoriales, ii) la falta de coordinación de la Administración sectorial con la urbanística y iii) la exigencia de informes sectoriales que en realidad son innecesarios.

a).- En cuanto a la demora, es una realidad incuestionable que se produce en determinados órganos de la Administración y que no tiene otra razón de ser que la falta de personal para atender en plazo los expedientes cuyo examen e informe le están atribuidos. Cuando, además, la falta de informe lleva asociado como efecto el silencio administrativo negativo, la consecuencia no es otra que la suspensión de la tramitación administrativa sine die. La solución no pasa por otro camino que el de proveer los puestos de trabajo conforme a la RPT o de adaptarla a las necesidades del servicio.

b).- El órgano que emite el informe sectorial tiene una visión parcial del territorio, limitada a la concreta materia de su competencia. En ejercicio de la misma informa el planeamiento sin conocer necesariamente el plan en su contenido íntegro y sin

conocer que este instrumento es un entramado de determinaciones que relaciona entre sí múltiples aspectos de la realidad.

Como consecuencia de ello y como además la normativa sectorial atribuye a su informe el carácter de documento vinculante o determinante y, en todo caso, preceptivo, el resultado es que un informe de la Administración sectorial produce el efecto de paralizar la tramitación del instrumento de planeamiento.

Una eficaz coordinación entre la Administración urbanística y la sectorial (p.e. las antiguas comisiones técnicas de urbanismo, previas a la celebración de las comisiones provinciales de urbanismo, a las que acudían todas las Administraciones interesadas) permitía matizar los informes sectoriales y autorizar lo que en otro caso hubiera sido rechazado. Juzgamos por ello muy acertada la medida cuarta del Decálogo de Medidas en cuanto pretende reforzar las Comisiones Provinciales de Coordinación Administrativa dotándolas de capacidad de coordinación de los diferentes organismos de la Junta de Andalucía.

c).- Informes sectoriales inidóneos e inexigibles.

La Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integral de la calidad ambiental (GICA) se ha adaptado recientemente a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Al igual que la Ley estatal ha distinguido dos procedimientos; uno ordinario y otro simplificado, el primero reservado para las actuaciones de mayor envergadura y el segundo para actuaciones cualitativa y cuantitativamente menores, y de ahí que su tramitación sea más sencilla en el supuesto del procedimiento simplificado, que recibe el nombre de evaluación ambiental estratégica simplificada cuando la actuación se practica en relación con planes y programas entre los que se encuentran los planes urbanísticos y de ordenación del territorio.

Aunque no el único, uno de los elementos considerados por la GICA para determinar el procedimiento (ordinario o simplificado) aplicable al Plan de que se trate tiene que ver con el hecho de que afecte o se refiera a elementos pertenecientes a la ordenación estructural tal como esta expresión consta en el art. 10.1.a) LOUA. Así, están sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, además del planeamiento general y sus revisiones totales y parciales, las modificaciones de estos planes “que afecten a la ordenación estructural” relativas al suelo no urbanizable, “ya sea por alteración de su clasificación, categoría o regulación normativa”, según el art. 40.2.b) GICA.

Pues bien, en nuestra opinión, la GICA hace una lectura de la expresión “ordenación estructural” como sinónima de mayor afección ambiental y de ahí que someta tales situaciones a evaluación ambiental ordinaria. Sin embargo la realidad es que muchas de las modificaciones de los planes generales comprendidas en los supuestos a los que se refiere la GICA pueden ser perfectamente inocuas desde el punto de vista ambiental y por tanto resulta superfluo, no ya sujetarlas al procedimiento simplificado, sino incluso a trámite ambiental. Una modificación del suelo no urbanizable común para otorgarle la categoría de protegido no tiene ningún efecto negativo o, mejor expresado, es inocua desde un punto de vista ambiental. Lo mismo puede decirse respecto de una modificación que añada a un suelo no urbanizable una protección distinta a la que ya de por sí establece el planeamiento vigente, o aquélla que tiene por

objeto la modificación de la normativa de edificación que el plan puede contener para regular las edificaciones que puedan levantarse sobre esta clase de suelo.

Lo decisivo desde el punto de vista ambiental no es que la materia sobre la que se extiende la modificación del plan general se corresponda con la noción “ordenación estructural”, sino que produzca efectos sobre el medio ambiente y es por ello por lo deben ser evaluados previamente en orden a “la integración de los aspectos medioambientales en la elaboración” del plan o programa.

Por eso mismo no podemos entender que un suelo urbano consolidado, es decir; de la ciudad ya hecha, en la que se encuentra radicada una industria sin actividad y donde se pretende realizar una operación de rehabilitación urbana, a cuyo fin se delimita el ámbito de una actuación de dotación del art. 45.2.B.c) LOUA, otorgándole la calificación de uso residencial con los equipamientos correspondientes, se encuentre sometida “en todo caso” a evaluación estratégica simplificada, como previene el último párrafo del art. 40.3.b) GICA, que sujeta a este procedimiento las modificaciones “que alteren el uso de ámbitos o parcelas de suelo urbano que no lleguen a constituir una zona o sector”. Consideramos que estas operaciones no deben estar sometidas a evaluación ambiental estratégica por dos motivos:

i).- Porque no constituyen un cambio de uso del suelo de conformidad con su definición en el apartado 9.l) del Anexo VI de la Ley 21/2013

ii).- Porque tampoco constituyen un supuesto de modificación menor al que se refiere el art. 6.2.a) de la Ley 21/2013, de acuerdo con el alcance de esta expresión que acuñó la Ley 9/2006, de 28 de abril en su art. 2.h).

En este caso, absolutamente de acuerdo, tanto en cuanto a la necesidad de dotar las plantillas de personal suficiente, como a la de mejorar la coordinación entre los órganos sectoriales y los urbanísticos, entendiendo que son éstas, más bien, las medidas más necesarias, puesto que tal vez en las deficiencias que podrían eliminar se encuentren varias de las causas más probables y ostensibles de la lentitud de las tramitaciones urbanísticas. Pero pudiera ser que, con relación a estos aspectos, también fuera conveniente añadir alguna petición más para que se intentara igualmente mejorar la coordinación efectiva con aquellas entidades con competencias sectoriales que superan el ámbito de la propia Comunidad Autónoma –Costas, Carreteras y Puertos del Estado, Aviación Civil, Ferrocarriles, etc.–, puesto que también son conocidos y notorios muchos casos en los que se producen retrasos y problemas de importancia, cuando no, incluso, actuaciones ejecutivas producidas con independencia, o al margen, de los procesos de tramitación urbanística; o sea, soslayando las determinaciones procedimentales de la legislación autonómica y las propias de las leyes estatales. A este respecto, convendría tener en cuenta, por ejemplo, las nuevas modificaciones aportadas por la nueva Ley 37/2015 de Carreteras en cuanto a la tramitación del planeamiento urbanístico.

No obstante, en cuanto al tercer apartado de la propuesta –los informes sectoriales inidóneos e inexigibles–, solo parcialmente conforme. Así, parece claro, efectivamente, que puede ser desproporcionado exigir un procedimiento de evaluación ambiental estratégica en determinados casos, como los que se citan de incorporación de nuevas protecciones en el suelo no urbanizable, aunque puede que no sean estos los constituyentes de problemas de importancia. Pero, en cambio, se difiere porque sí se encuentra necesario que se efectúen

tales estudios para autorizar las modificaciones correspondientes a los citados cambios en el suelo urbano consolidado –según el art. 45.2.B.c, y otros– pero siempre que sus entidades, o tamaños, lo requieran (otra cuestión será determinar esa cuantificación), porque ejemplos como el referido, de sustitución de uso industrial, u otros similares, deberían requerirlos puesto que pueden tener una notable repercusión medioambiental en el entorno afectado, ya sea por la transformación que pueden implicar en el paisaje, la morfología urbana, la intensidad del tráfico rodado y peatonal, o la interacción con los usos adyacentes, ya sea desde el punto de vista social como del económico o el funcional. Piénsese en los casos de Heineken, en Sevilla, o muchos otros, como el de Repsol, en Málaga –aunque estos se hayan acogido al supuesto se reforma interior–, o al del Hotel de Hoyo de Esparteros (de Moneo), pero en los que su dimensión, con independencia de la técnica urbanística de transformación, es determinante para que hayan de ser objeto de la evaluación de que se trata.

6.- La subordinación del urbanismo a otros ordenamientos.

No defienden estos Apuntes que el urbanismo deba estar por encima de otros ordenamientos, pero sí rechazamos la situación de subordinación en la que se encuentra ante ellos. Estimamos necesario una nueva relación entre el conjunto de normas que inciden en el territorio, de tal manera que se recupere un sentido de equilibrio. Este es la idea que late en la concepción del principio de desarrollo sostenible de la Ley estatal de suelo según el cual las políticas con incidencia en el suelo, entendido como recurso natural, deben propiciar su uso racional “armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente (..)”.

Somos conscientes de que el suelo es un recurso natural escaso y no renovable y de ahí que consideremos acertados los objetivos de sostenibilidad recogidos en la legislación andaluza (art. 3.1.a) y b) LOUA, art. 45.4 POTA) y en las normas de derecho blando de la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma (estrategias de desarrollo sostenible). Participamos igualmente en la necesidad de preservar el suelo en su estado natural y que su ocupación obedezca a una necesidad real de atender a su transformación urbanística (art. 3 TRLS-2015).

No obstante, existen actuaciones y obras que resultan conformes al interés general pero requieren una transformación del suelo, incluso de terrenos integrados en un Parque Natural, como es el caso, por ejemplo, de la Autovía Jerez-Los Barrios. La solución en estos supuestos no es dejar de realizar la actuación u obra, salvo claro está que produzca un daño irreversible, sino analizarla en detalle, minimizar sus impactos negativos y establecer medidas compensatorias para los efectos que no puedan ser evitados in situ. Esta es la solución que acoge el art. 3.24 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, a la que se remite la Ley 21/2013; compensar lo más exactamente posible su impacto negativo sobre la especie o hábitat afectado. Y a esta conclusión llega la legislación estatal. En efecto, en la obra Comentarios a la Ley de Suelo, (Editorial Iustel, 1ª edición 2007) los redactores del texto legal afirmaban:

“A través del fin común del interés general como utilización racional de los recursos naturales, el principio de desarrollo sostenible y sus ulteriores concreciones justifican

constitucionalmente y traducen el mandato genérico del artículo 9.3 CE en el específico de los poderes públicos –en especial los competentes en materia de ordenación territorial y urbanística-, articulado como verdadero deber de éstos, de promover la realidad y efectividad del estatuto del ciudadano enunciado en sus condiciones básicas mediante medidas de ordenación del territorial urbanística que:

a).- Aseguren un resultado equilibrado en la ocupación y utilización (en este caso, previa transformación) del suelo. Mandato-deber éste, que traduce el fin y la consecuente directriz de armonización de los requerimientos de la economía y el medio ambiente, de suerte que el resultado equilibrado así postulado puede provenir tanto del favorecimiento, como también –y es importante resaltarlo- de la contención de los procesos de ocupación y transformación del suelo.”.

De acuerdo, en líneas generales, con el postulado que resume esta parte final de los Apuntes – que se recupere un equilibrio entre el conjunto de normas que inciden sobre el territorio–, pero con un matiz atemperante, puesto la actividad urbanística –y la de ordenación del territorio, a otro nivel–, tal vez puedan considerarse como las que deben ordenar el suelo, articulando y ensamblando sobre el mismo el conjunto de determinaciones elaboradas a partir de diversos conocimientos que provienen de otras tantas técnicas de análisis: geográficas, sociales, medioambientales, culturales, de infraestructura y servicios urbanos, económicas, etc. Es así, por tanto, por lo que debe existir una independencia entre los controles o límites sectoriales que se establezcan desde cada una de éstas –si, como debe presumirse, se proponen objetivamente–, y la toma final de decisiones sobre la implantación, intensidad y características de los usos urbanos, que casi debería configurarse (y se configura, en la práctica) como un resultado residual de todas las demás. Y solo, en casos muy justificados, por razones manifiestas de notable interés público, sobreponerse a las que de estas puedan ser contradictorias con ellas. O sea y en resumen, que parece acertado reclamar dicho equilibrio normativo –en lo que se refiere a la incidencia de la normativa sectorial respecto a la tramitación del planeamiento urbanístico–, pero tal vez no con carácter generalizado, sino solo excepcional.

Cuestión distinta sería remitirse al susodicho equilibrio normativo desde el sentido contrario: la influencia de los dictámenes urbanísticos sobre la planificación sectorial, que si no es nula, podría decirse que casi brilla por su ausencia. Así, por citar un ejemplo, basta con examinar la legislación de carreteras, tanto la estatal como la andaluza, para comprobar cómo entre los informes que han de emitirse en la tramitación de los denominados estudios de carreteras – que son los determinantes para la implantación o modificación sustancial de cualquiera de éstas– se incluyen los de carácter ambiental, pero ni siquiera aparece contemplado alguno a emitir por órganos en materia urbanística, ya sean locales o supramunicipales; los municipios, como entes territoriales afectados tienen derecho al trámite de audiencia, sin más, en los que “podrán formular observaciones referidas a sus propias competencias”, y en cambio, los informes de la administraciones de carreteras tienen, por mandato legal, carácter vinculante en la tramitación urbanística. Y no se trata de discutir aquí, obviamente, el interés público que detentan las vías de comunicación interurbanas, pero otra cosa distinta es que los citados estudios informativos –por su especialidad– gocen de tal prevalencia, o que la posición de las administraciones municipales sea tan endeble. Efectivamente, es de sobra conocido el procedimiento de resolución en caso de incumplimiento por los nuevos proyectos de

carreteras del planeamiento urbanístico, que corresponden a los gobiernos estatales o autonómicos –ordenando la modificación del planeamiento urbanístico, en caso de aprobación del proyecto–; pero no se trata de llegar a eso, sino solo de preconizar una situación de equidistancia respecto a la asunción de determinaciones sobre el territorio, aunque, ha de reconocerse, el problema no es nuevo sino histórico (*vid* Fernando de Terán “Planeamiento urbano en la España contemporánea”), por no citar la práctica habitual en las relaciones interadministrativas a la hora de redactar cualquier estudio de nueva carretera, o de tramitación de planeamiento urbanístico, que será bien conocido por cualquiera que tenga mínima experiencia personal en la gestión dentro del ámbito local. Por lo que, en este sentido, plenamente a favor de los Apuntes.

EN CONCLUSIÓN.

De lo anterior y en su síntesis, parece que el problema puede estar en un círculo vicioso, sin solución aparente: el sistema ha devenido en una complejidad normativa del tal calibre, que complica la tramitación del planeamiento urbanístico, cuya duración se torna más que considerable. Pero concurre que la necesidad de toda esa normativa proviene, a su vez, de la observación de la deficiente –a veces, catastrófica– realidad que se ha producido mediante su práctica (del sistema), de manera que ninguna administración se fía de las demás –y de la de ámbito local, menos aún (con razón en muchos casos, lamentablemente)–, ni tampoco del ejercicio de la función urbanizadora (que es pública, por definición) por la iniciativa privada. Y como quiera que es ésta la que –casi exclusivamente– ha de ejecutarla, se vuelve imposible por la desmesurada duración de los procesos que fuerzan a los agentes promotores a exigir rentabilidades incompatibles con los costes que actualmente pueden repercutirse en los productos inmuebles. Por lo que, si no hay expectativas de actividad efectiva, no está claro para qué puede necesitarse la renovación de los planes urbanísticos (a salvo de la posible optimización ficticia de algunos activos empresariales, mediante recalificación de terrenos).

Tal como se ha dicho antes, se entiende que para analizar el sistema de planeamiento urbanístico, debe hacerse igualmente antes y con respecto a la actividad productiva a la que se aplica. Y de ello podría deducirse que (simplificando mucho), para una agilización ostensible de la tramitación del planeamiento urbanístico, o se reducen sustancialmente los controles medioambientales, sectoriales y de ordenación territorial, lo que no parece admisible a la vista de la obvia e imperiosa necesidad de preservar los valores naturales del suelo, y a este mismo como bien escaso, así como de armonizar racionalmente toda la superestructura administrativa que opera sobre el mismo; o bien se disminuye la componente de negocio e inversión inmobiliaria privada en la actividad urbanizadora, forzando a la administración pública a ejercerla –en una cuantía importante, al menos– por los medios directos o indirectos de que dispone, lo que requeriría un cambio nada sencillo en la visión tradicional de la programación de la inversión pública en España.

Y a todo esto, sin que deba perderse de vista que todo lo anterior se refiere solo a la percepción de los problemas del urbanismo entendido como industria generadora de actividad económica; y que –tal como se ha comentado en más de una ocasión en el Foro– si se pregunta a cualquier ciudadano corriente, que no esté relacionado con la

práctica del urbanismo, cuáles son los principales problemas de éste, tal vez conteste que son la inseguridad ciudadana, el tráfico, la escasez de aparcamiento, y, poco más; aparte, siempre sobre todo, de la enorme dificultad de acceso a la vivienda (cuyo precio, por cierto, está subiendo de nuevo últimamente) que siguen sufriendo muchos sectores de la población –o al crédito financiero necesario, en otro caso, porque la reserva de terrenos para VPP no ha conseguido solucionarla–, aunque se nos quiera convencer de que lo que toca es el cambio de la cultura de la adquisición a la del alquiler (misión imposible, cuando todo el mundo sabe que el coste del préstamo bancario para comprar sigue siendo casi igual al del arrendar).

Mientras tanto, dar vueltas alrededor de la simplificación de los planes, de las leyes urbanísticas, de la reestructuración de los organismos sectoriales, de quién debe tener la última palabra en la toma de decisiones, etc., tiene interés, sin duda, pero puede terminar en una pérdida de tiempo, aunque contribuya a generar una cierta esperanza, o elevación de ánimo (lo que tampoco sería despreciable en estos momentos). Cuando además de la ya citada necesaria consideración del funcionamiento del sistema productivo inmobiliario, sería necesario el estudio de urbanismo comparado, antes reivindicado, tanto respecto al entorno europeo, como al resto de las Comunidades Autónomas.

No obstante, cualquier mejora en la organización de los procedimientos, en los organismos competentes, en los equipos técnicos sectoriales y territoriales –ésta fundamentalmente–, o en la propia legislación urbanística –siempre que no se incurra en un exceso reformativo que pueda tener efectos impredecibles–, sería bien recibida y apoyada (algo es algo...), por lo que debe colaborarse con esa iniciativa, aportando lealmente todo lo que se estime apropiado de lo que se ha propuesto y debatido. Pero esto no debería impedir que también haya de denunciarse ante la administración autonómica –públicamente, o en privado, que esa es otra cuestión– cuáles son los motivos esenciales que producen la atrofia del funcionamiento del sistema.