



Hilario Manuel Hernández Jiménez
Jefe del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra
Vocal por Sevilla de la Agrupación de Técnicos Urbanistas de
Andalucía (ATUA-AETU)

SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA

Constituye el presente artículo una breve reflexión sobre la situación actual de la legislación urbanística en la Comunidad Autónoma de Andalucía, partiendo del cuerpo normativo que resulta de aplicación derivado del legislador estatal y de la producción normativa autonómica propia.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, de la que al día de escribir estas líneas se cumplen diez años, constituyó un hito de enorme relevancia en la definición de las líneas propias del ordenamiento jurídico urbanístico en el estado español, por cuanto su principal conclusión ha sido definir cuales han de ser las competencias estatales en materia de urbanismo, y cuales corresponden a las comunidades autónomas en el ejercicio de las competencias atribuidas a éstas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda por la Constitución Española.

Brevemente puede resumirse la situación normativa actual sobre la base de las siguientes consideraciones, centrandó dicha situación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por cuanto no es coincidente el nivel normativo entre todas las Comunidades Autónomas en atención fundamentalmente, por una parte, al nivel de definición y profundidad en el régimen urbanístico que resulta de cada normativa autonómica y, por otra, porque aún queda sólo una de ellas, la balear, que carece de legislación urbanística, siendo en consecuencia de aplicación las determinaciones de la ley de 1976.

Por tanto y en nuestra Comunidad Autónoma, el diseño del ordenamiento jurídico aplicable en materia urbanística ha de partir, en primer lugar, de las disposiciones con rango de ley emanadas del máximo órgano legislativo del Estado. Y se indica en plural por cuanto son dos las disposiciones legales existentes:

Por una parte los artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio) declarados vigentes por la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional. Basta entender la trascendencia del fallo constitucional con la mera referencia a que las reglas o preceptos declarados vigentes

son cincuenta y ocho, frente a los trescientos diez artículos, ocho disposiciones adicionales, ocho transitorias y una final que contenía el texto Refundido en su redacción inicial.

Y, por otra parte, las normas y preceptos dictados *ex novo* por el legislador estatal tras el pronunciamiento del constitucional, materializando las competencias expresamente atribuidas y que constituyen un cuerpo normativo de cuarenta y cuatro artículos, cinco disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y una final, constituido éste por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones. Es evidente el recorte efectuado a las competencias estatales en la materia, solamente con la mera comparación de la producción normativa. Fundamentalmente, las competencias estatales se han reducido a determinar el régimen básico de la propiedad del suelo y el de valoraciones en función de su clasificación urbanística y su situación -tégase en cuenta además que la definición de los criterios de valoración actualmente vigentes resultan del texto de la Ley de 13 de abril de 1998 con los retoques efectuados por las modificaciones operadas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre y Ley 10/2003, de 20 de mayo-. No debe olvidarse respecto de la legislación estatal el fallo del Tribunal constitucional en Sentencia núm. 164/2001, de 11 julio que ha declarado inconstitucional y nulo el artículo 38.

Con el mismo rango de Ley y a nivel autonómico en nuestra Comunidad, el Parlamento Andalúz aprobó la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que entró en vigor el 20 de enero de 2003, fecha que ha de servir de referencia para entender los efectos y consecuencias producidos a partir del 20 de enero de 2007 respecto a la aplicación de la reserva del treinta por ciento para vivienda protegida y la posibilidad de tramitar innovaciones del planeamiento general que afecten a la ordenación estructural, dotaciones o equipamientos respecto de instrumentos de planeamiento general no adaptados a las determinaciones de la LOUA.

La LOUA constituye pues el marco normativo de referencia en nuestra Comunidad Autónoma en materia de establecimiento del régimen de la propiedad del suelo y de la ordenación urbanística, tras el deslinde competencial efectuado por el Tribunal Constitucional en la ya muy referida Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. No obstante su corta vida (cuatro años de vigencia recién cumplidos), la LOUA ha sufrido varias modificaciones de mayor o menor calado.

Se ha citar con evidente menos trascendencia práctica la Ley 18/2003, de 29 de diciembre que añadió la Disposición Adicional Séptima sobre actos de construcción o instalación de infraestructuras y otras actuaciones vinculados a la generación mediante fuentes energéticas renovables (parques eólicos, huertos solares, etc), estableciendo un régimen jurídico específico para su autorización, haciéndose salvedad en este momento que dicha Disposición Adicional ha sido aplicable a las actuaciones correspondientes al período de vigencia del Plan Energético de Andalucía 2003-2006, siendo que dicho período ha concluido, por lo que dicha Disposición carece de aplicación práctica.

Pero sin duda las modificaciones de la LOUA que mayor trascendencia jurídica han conllevado, incluso mediática si repasamos los foros de debate sobre su contenido, son las resultantes de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. Esta norma ha modificado numerosos artículos de la redacción

inicial de la LOUA, amparándose en la justificación que resulta de su Exposición de Motivos donde se señala que constituye su objetivo principal el de vincular la construcción de vivienda protegida y la promoción de suelo enfocando ésta, fundamentalmente, a aumentar la oferta de la primera. No obstante se ha de advertir que al amparo de dicha justificación, muchas modificaciones operadas carecen de relación directa con tan loable finalidad, constituyendo por una parte, auténticas modificaciones de oportunidad derivadas de la experiencia práctica y, por otra, ajustes en el contenido normativo al objeto de asumir mayor protagonismo la Administración autonómica en materia urbanística.

Estando reciente la entrada en vigor de la Ley 13/2005 citada y ante la convulsión generada en la opinión pública (cierto que la relacionada con el sector inmobiliario y liderada por las asociaciones profesionales correspondientes), el Parlamento andaluz aprobó la Ley 1/2006, de 16 de mayo de modificación de la LOUA y de la propia Ley 13/2005. Esta Ley concreta el régimen específico de la reserva de vivienda protegida - treinta por ciento de la edificabilidad residencial- y deroga la Disposición Adicional Novena de la LOUA, añadida por la Ley 13/005 referida al uso global turístico.

Resulta pues evidente de lo anteriormente expuesto que la evolución legislativa, tanto estatal como autonómica en nuestra Comunidad a partir de la definición competencial resultante de la doctrina del Tribunal Constitucional en el año 1997 (es decir, en diez años) no es la más adecuada para dotar de seguridad y estabilidad jurídica a un sector tan sujeto a tendencias fluctuantes exógenas a la propia materia urbanística (evolución económica derivada de la inflación o tipos de interés, corrupción urbanística, tendencia demográfica resultante del fenómeno de la inmigración, indefinición del modelo pretendido de ciudad compacta frente a ciudad difusa, etc).

Y esta reflexión es la que el propio legislador estatal ha efectuado al aprobar el Proyecto de Ley Suelo que pretende efectuar una renovación en el ordenamiento jurídico estatal, dotando de una Ley, en palabras de su Exposición de Motivos, no urbanística, sino referida al Régimen del Suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Esta Ley, actualmente en Proyecto y tramitación parlamentaria, pretende *luchar* contra la inflación de los valores del suelo y evitar el fomento de prácticas especulativas, remitiéndome a otro momento para su comentario y análisis.

Al margen del cuerpo legislativo derivado de los máximos órganos productivos tanto estatal como autonómico, no debemos olvidar la importancia que en el desarrollo de las actuaciones urbanísticas y de la puesta en práctica de las instituciones al efecto reguladas por las distintas leyes aplicables, tienen los reglamentos y normas de rango secundario al legislativo. Es este una parte del ordenamiento jurídico de vital importancia por cuanto regula las normas procesales y procedimentales de la actividad urbanística, en directa relación con los profesionales del derecho que, ya del lado de la Administración, ya del sector privado, intervienen de uno u otro modo en su desarrollo y gestión. Y es en este punto donde debe alzarse la voz sobre la deficiencia existente actualmente, provocadora de lagunas normativas que generan un campo abonado sin duda para la discrecionalidad administrativa y quiebran la puesta en práctica de las determinaciones legales por ausencia de desarrollo reglamentario.

Constátese que los reglamentos estatales en materia urbanística, al margen de los específicos Reglamentos de Reparcelaciones (año de 1966), de Liberación de Expropiaciones (1972) o de Creación de Sociedades Urbanísticas (1978), están constituidos por los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística (año de 1978), simplemente adaptados a la normativa del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 por una Tabla de Vigencias aprobada por Decreto 304/1993, de 26 de febrero, que no adapta su redacción sino que simplemente deroga determinados preceptos de dichos Reglamentos por su incompatibilidad con el contenido del Texto Refundido.

Y, a nivel autonómico, salvo contados Decretos específicos de desarrollo de la LOUA (Decreto 150/2003, de 10 de junio, que determina cuales son los municipios de relevancia territorial; Decreto 2/2004, de 7 de enero, que regula los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y crea el registro autonómico; Decreto 85/2004, de 2 de marzo, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones; Decreto 220/2006 de 19 de diciembre, que regula el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo), no existe un desarrollo reglamentario de las determinaciones específicas de la LOUA a nivel de planeamiento, gestión y disciplina, con especial referencia a la regulación procedimental resultante de la aplicación de las instituciones instauradas tales como la reparcelación forzosa o el agente urbanizador.

A mayor abundamiento, debemos traer a colación el reciente Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento Andaluz en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación, con trascendentes y relevantes efectos en el diseño y configuración de los nuevos modelos urbanos en los instrumentos de planeamiento general.

Partiendo de todo lo anteriormente expuesto y analizando sus efectos, se hace necesario una reflexión profunda por parte de todos los agentes intervinientes, que coadyuve a la definición de un modelo urbanístico acorde con las exigencias evolutivas del sector, de las necesidades ambientales y de sostenibilidad de los desarrollos urbanos que, lejos de generar incertidumbre y desasosiego en la actividad urbanística, dote a ésta del necesario y sereno marco jurídico en el que desenvolver sus actuaciones y fomente con eficacia los valores constitucionales de acceso digno a la vivienda y libertad de empresa.

Mairena del Alcor, Sevilla, a 20 de marzo de 2007.