

EL URBANISMO COMO FUNCIÓN PÚBLICA



facua
Andalucía

Consumidores en Acción

El urbanismo como función pública

La interconexión de la ordenación del territorio con el urbanismo y con una apuesta por un modelo de ciudad sostenible e integradora, donde el derecho a una mejor y mayor calidad de vida de las personas se compatibilice y potencie el uso responsable de los recursos, es un factor clave en una concepción global de un urbanismo humanizado, cuyo diseño dé respuesta a las necesidades del individuo y de la sociedad en su conjunto.

El derecho urbanístico español tiene su **marco de referencia** en la Constitución Española (CE), en sus artículos 45 a 47, de los que se deriva un mandato a los poderes públicos para que contribuyan a la utilización racional de los recursos naturales, la conservación y potenciación de los valores culturales y patrimoniales de los pueblos, el disfrute de una vivienda digna y de calidad, y la utilización del suelo de acuerdo con el interés general.

El urbanismo debe responder a dicho mandato y a los requerimientos de un desarrollo urbano sostenible y

apostando por la regeneración de la ciudad existente.

En la estrategia territorial europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano en Europa, se propone un **modelo de ciudad** compacta e integradora, teniendo en cuenta los graves inconvenientes de una urbanización dispersa y desordenada, tales como el impacto medioambiental, la segregación social y la ineficacia económica.

En este sentido, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, establece como principio básico un desarrollo territorial y urbano sostenible.

En el Estatuto de Autonomía, Título II, Capítulo II, en sus artículos 56.3 y 56.4, que establecen que corresponde a la Comunidad Autónoma la **competencia exclusiva** en materia de urbanismo y de ordenación del territorio. Además, mediante el Decreto 525/2008, de 16 de diciembre, se regula el ejercicio de las competencias de la administración de la

Junta de Andalucía en estas materias. Junto a ella, es importante también tener en consideración el protagonismo de la Administración local.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio constituye una función pública destinada a establecer una distribución física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad.

La Ley de Ordenación del Territorio 1/1994, de 11 de enero, define los instrumentos que tiene la Comunidad Autónoma para expresar sobre el territorio andaluz sus políticas y objetivos específicos. La ordenación del territorio se concibe como función pública al servicio de las necesidades de la sociedad y para ello debe conformarse físicamente el territorio como expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica.

Todo ello se realiza a través de los siguientes instrumentos:

- Planes de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
- Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía es el marco de referencia territorial, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, donde se describe el modelo territorial de esta Comunidad y cuyos objetivos son: constituirlo como un territorio articulado físicamente, cohesionado socialmente e integrado económicamente en España y Europa, procurando una mejor calidad de vida, bienestar social y uso racional de los recursos naturales y culturales, contribuyendo además al desarrollo y aprovechamiento de las capacidades y valores propios andaluces.

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, también denominados Planes de Ordenación del Territorio de Aglomeración Urbana, son los que establecen los elementos básicos en su ámbito territorial, siendo el marco de referencia para el desarrollo y la coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las administraciones y entidades públicas, así como de las actividades de los particulares. Tienen proyección transversal y metropolitana.

Los diferentes ámbitos subregionales existentes en Andalucía son:

aglomeración urbana de Granada; Poniente de Almería; Sierra de Segura (Jaén); Ámbito Doñana; Bahía de Cádiz; Costa del Sol Occidental; Litoral Occidental Huelva; Litoral Oriental–Axarquía; aglomeración urbana de Sevilla; Levante Almería; aglomeración urbana de Málaga; Costa Noroeste de Cádiz; La Janda (Cádiz); Campo de Gibraltar (Cádiz); Litoral de Granada; aglomeración urbana de Huelva; aglomeración urbana de Almería; Sierra de Aracena (Huelva); sur de Córdoba, aglomeración urbana de Córdoba; Alto Almanzora (Almería); centro norte de Jaén; aglomeración urbana de Jaén.

De todos los ámbitos numerados, sólo están aprobados los planes de ordenación de los ocho primeros ámbitos subregionales.

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, interconectada con la Ley de Ordenación del Territorio está la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de

Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), forman el cuerpo legislativo de la planificación territorial y urbanística de la Comunidad.

La Ley tiene como objetivo configurar un modelo de ciudad en Andalucía que propicie una óptima calidad de vida, con dotaciones suficientes para los ciudadanos, incorporando fórmulas de protección del patrimonio urbanístico,

arquitectónico, histórico y cultural y garantías de suelo para viviendas protegidas. La Ley pretende mejorar la ciudad existente, reforzando los deberes y las obli-

gaciones de edificación, conservación y rehabilitación de la misma.

Asimismo, precisa y delimita los deberes y derechos de los propietarios del suelo y apuesta por los principios de participación pública, transparencia, publicidad y concurrencia.

La actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno. En el ejercicio de la

El texto refundido de la Ley del Suelo establece como principio básico un desarrollo territorial y urbano sostenible



actividad urbanística existen distintos mecanismos de intervención, cooperación y colaboración de las administraciones públicas ya que el urbanismo afecta a muchas áreas y políticas territoriales: transporte, sanidad, educación, vivienda, patrimonio histórico etc., interviniendo a su vez distintas administraciones públicas.

La ordenación urbanística comprende los instrumentos de planeamiento y otras figuras complementarias, estableciendo diferentes categorías de planes sometidos entre sí a una relación de jerarquía.

Los Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU) constituyen la columna vertebral del planeamiento estableciendo la posición de todo el término municipal y organizando la gestión de su ejecución.

Otro instrumento de planeamiento general es el **Plan General de Ordenación Intermunicipal** que establece la posición de áreas concretas que afectan a terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria.

Los Planes de Sectorización tienen por objeto incorporar al proceso urbanizador terrenos clasificados

como suelo urbanizable no sectorizado.

En su estructura tienen dos tipos de determinaciones: una ordenación estructural y una ordenación pormenorizada:

- **La ordenación estructural** es la base del Plan. Comprende la clasificación del suelo, las reservas a sistemas generales (espacios destinados al uso general de los ciudadanos, zonas verdes, sistemas de comunicaciones, hospitales, universidades, etc.) así como a otros sistemas locales (parques, jardines de ámbito local, vivienda protegida, etc.). También comprende la ordenación del suelo no urbanizable y los criterios de especial protección. Para los municipios más importantes, es decir, los de relevancia territorial, municipios de más de 50.000 habitantes, las capitales de provincias y los que estén en torno a capitales de provincias, el Plan establece otras determinaciones.

- **La ordenación pormenorizada**, complementa la ordenación estructural.

Dentro de la propia estructura del planeamiento se pueden encontrar los **Planes de Sectorización** que

tienen por objeto incorporar al proceso urbanizador terrenos que tienen la clasificación de suelo urbanizable no sectorizado.

Junto con los anteriores instrumentos de planeamiento general, están también **los Planes de Desarrollo** que se dividen en los Planes Parciales de Ordenación y los Planes Especiales que establecen la ordenación detallada que desarrollan las determinaciones del PGOU y los Estudios de Detalle.

Los catálogos tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.

Una vez aprobados y publicados los instrumentos de ordenación y ejecución que legitiman las obras de urbanización, empieza **la ejecución material** de éstas. Cuando el suelo está planificado y ordenado hay que urbanizarlo, construir y dotarlo de servicios para la comunidad.

Es importante destacar la importancia del papel de los particulares

para ejecutar los planes urbanísticos, la participación ciudadana y dos figuras en la gestión como son los convenios urbanísticos y el agente urbanizador.

Los particulares tienen un papel fundamental en la ejecución de los planes urbanísticos. La participación de los particulares en la ejecución se potencia mediante la celebración de convenios urbanísticos. Sólo en casos excepcionales, cuando no existe iniciativa particular, la propia

administración ejecuta el planeamiento.

Junto a la participación activa en la ejecución del planeamiento de los particulares, está tam-

bién **la participación ciudadana** al tener los planes urbanísticos un interés público. El diseño de la ciudad interesa a todos los ciudadanos y, para que puedan participar, el ayuntamiento tiene que exponer al público el planeamiento para que se realicen sugerencias o alegaciones. Los ciudadanos pueden participar en la elaboración del planeamiento a través de las mesas de participación de la ciudadanía que han de constituir

Los ciudadanos pueden intervenir en los planes urbanísticos a través de las mesas de participación de los ayuntamientos

los ayuntamientos, pero además, esta participación ciudadana no sólo se circunscribe a la elaboración del plan, sino que la ley establece que los ciudadanos tienen derecho a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística mediante la llamada acción pública.

Los convenios urbanísticos son de dos tipos: los de planeamiento y los de gestión. Los primeros son los que entre sus determinaciones contienen modificaciones del plan urbanístico. Los segundos son los que no implican modificaciones del plan, sino que pretenden determinar las condiciones y los términos de la gestión y la ejecución del planeamiento urbanístico. Se pueden firmar tanto con personas públicas como privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de terrenos. Los convenios urbanísticos están sujetos a los principios de transparencia y publicidad debiendo, figurar en los registros de convenios urbanísticos para que cualquier ciudadano pueda tener acceso a ellos.

El **agente urbanizador** es aquella persona o empresa que sin ser propietaria de los terrenos puede urbanizarlos en caso de que exista inactividad o incumplimiento por parte de los titulares de los mismos. También es posible

poner a través de este agente más suelo urbanizable en el mercado.

Los diferentes sistemas de ejecución del planeamiento son:

- El sistema de expropiación: la Administración actuante adquiere forzosamente los bienes y derechos de la unidad de ejecución y desarrolla la actividad mediante gestión directa o a través del agente urbanizador por convocatoria de un concurso público. El procedimiento se seguirá conforme a la Ley de Expropiación Forzosa y los propietarios recibirán por dicha expropiación un justiprecio o pago en especie.
- El sistema de cooperación: los propietarios aportan la totalidad de los terrenos por cesión obligatoria y gratuita, soportan la ocupación de terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización, abonan los gastos de urbanización y los de gestión que les correspondan, y la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, bien mediante gestión directa o a través del agente urbanizador mediante la convocatoria de concurso público. Concluidas las obras de urbanización, la Administración repercute su coste a los propietarios.

- El sistema de compensación: corresponde a los propietarios, agrupados en una Junta de Compensación, ejecutar las obras bajo el control de la Administración pública, compensándose entre ellos los gastos y las ganancias (cargas y beneficios).

Si se ejecutan **actos en contra de la ordenación urbanística o en contra del planeamiento** se está cometiendo una infracción urbanística cuya consecuencia es, además de la imposición de las sanciones correspondientes, la realización de las actuaciones pertinentes para la reposición de la realidad física alterada al estado anterior, el restablecimiento del orden jurídico perturbado, la indemnización de los perjuicios ocasionados y el resarcimiento de los daños causados.

CLASIFICACIÓN DEL SUELO

La clasificación del suelo es uno de los aspectos más significativos y uno de los que mayor incidencia tiene en el ciudadano. La clasificación del suelo y su categoría va a decir qué se puede o no hacer sobre el mismo y también va a delimitar los derechos y deberes de

cada propietario sobre el mismo.

El suelo se clasifica en suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable:

- **El suelo urbano:** es aquel que está ocupado por la ciudad existente. Se identifica con el núcleo urbano. Sin embargo, esta clasificación cuando se traduce a aspectos urbanísticos es más compleja y el suelo urbano tiene diferentes categorías: suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado:

- **Consolidado** es el que ya está totalmente urbanizado, cuando tiene unos servicios básicos tales como acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión, etc., siendo fácilmente identificables.

- **No consolidado** es aquel que tiene una urbanización insuficiente, áreas de municipios que necesiten reforma, renovación, mejora o rehabilitación.

- **El suelo urbanizable:** es aquel que el plan general ha previsto como susceptible de soportar un crecimiento de la ciudad, y que también tiene diferentes categorías: suelo urbanizable ordenado,



suelo urbanizable sectorizado y suelo urbanizable no sectorizado.

Suelo urbanizable ordenado es aquel que cuenta con una ordenación urbanística suficiente que legitima la actividad de ejecución en función de las necesidades municipales. **Suelo urbanizable sectorizado** es el que tiene delimitado su ámbito de actuación y sobre éste se elaborará un plan parcial de ordenación. Y **suelo urbanizable no sectorizado** consistente en el resto de los terrenos urbanizables.

- **El suelo no urbanizable:** es aquel por el que no va a crecer la ciudad, clasificado por el plan general y muchas veces ni siquiera determinado por el mismo sino por otras legislaciones, como puede ser la Ley de Costas, la Ley de Carreteras, etc.

En función de la clase de suelo, los propietarios de los mismos tienen diferentes derechos y deberes. Los más limitados se encuentran en los suelos no urbanizables ya que lo único que pueden hacer los propietarios es vincularlo a una explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, y las viviendas ejecutables deben ser aisladas y vinculadas a la

explotación oportuna. Cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo en estos suelos edificaciones no vinculadas a las explotaciones a las que están destinados, estas edificaciones tendrán una duración limitada, aunque renovable, y cuando se acabe el tiempo se demolerán y se restituirán los terrenos al estado en que se encontraban, debiendo prestar el propietario garantía económica para cubrir un supuesto incumplimiento.

EDIFICACIÓN Y MANTENIMIENTO

La edificación es un derecho inherente al propietario del suelo o de la persona que cuente con derecho suficiente para ello, pero a su vez, existe el deber de realizar la edificación en las condiciones y plazos fijados por la ordenación urbanística.

Este derecho y deber surge cuando existe una parcela o solar sobre la que se ha establecido ya una ordenación que determina los usos, cuenta ya con planeamiento y se registrará por las ordenanzas de edificación del municipio correspondiente.

Los plazos para la edificación marcan que las parcelas y los solares

deberán edificarse en los plazos máximos que fije el instrumento de planeamiento urbanístico pertinente o, en su defecto, el que fije el municipio por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

Si no existen plazos máximos para edificar, no existe incumplimiento del deber de edificación, salvo que se hubiese solicitado licencia de obras, en cuyo caso los plazos serán de un año para el inicio de la misma y de tres años para su terminación, permitiéndose la prórroga.

El incumplimiento de los plazos para la ejecución de las obras amparadas en la licencia de obra supone la caducidad de la misma y, en su

caso, la obligación de solicitar nueva licencia en el plazo de dos meses desde la notificación de la declaración de la caducidad.

El incumplimiento del deber de edificación puede posibilitar las siguientes acciones al municipio:

- La colocación de la parcela o solar correspondiente en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución y para los municipios que

cuenten con Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas y/o la inclusión de la parcela o solar en este Registro. La situación de venta forzosa procederá si el propietario no cumple su deber en el plazo de un año, siempre que no se acuerde la expropiación, y se realizará a través de concurso para sustituir al propietario incumplidor.

- La expropiación forzosa al considerarse el incumplimiento del deber de edificación como incumplimiento de la función social de la propiedad.

- La imposición de las sanciones correspondientes.

Las obras y construcciones de urbanización deben ser **conservadas y**

mantenidas por los municipios o por los propietarios agrupados en entidades urbanísticas de conservación. Las edificaciones deben ser conservadas por sus propietarios.

La falta de conservación es una de las causas que puede llevar a una edificación a la situación legal de ruina urbanística. Para evitarla, los municipios pueden dar órdenes de ejecución de obras de conservación y mejora en

La clasificación del suelo va a determinar los derechos y deberes de los propietarios sobre el mismo

caso de incumplimiento de las obligaciones del propietario, pudiendo acordar la ejecución subsidiaria a costa del obligado, la imposición de multas e incluso la expropiación del inmueble.

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL SUELO

Uno de los objetivos del Texto Refundido de la Ley del Suelo es regular la utilización del mismo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y exigiendo que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística. La Administración interviene en el suelo mediante los siguientes mecanismos:

A través de los **Patrimonios Públicos del Suelo**, los municipios y la Administración autonómica están obligados a constituir reservas de suelo destinados a actuaciones públicas, que deben facilitar la ejecución del planeamiento e intervenir en la formación de los precios, garantizando una oferta de suelo suficiente para viviendas protegidas. Están separados de los restantes bienes de la Administración porque tienen un destino específico y se justifican por su uso en beneficio del interés social,

debiendo figurar en un Registro Público de Suelo. La prioridad de su destino es la vivienda protegida. Con el fin de mantener esta prioridad de su destino, en las determinaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de todos los municipios se deben establecer reservas de terrenos equivalentes, al menos, al treinta por ciento de la edificabilidad residencial de cada área o sector para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

El Derecho de superficie es constituido por la Administración pública a favor de un tercero, atribuyendo a éste la facultad de realizar construcciones de conformidad con el planeamiento urbanístico en suelo público, y cuando pase el tiempo por el que se ha constituido revierte todo lo construido a la Administración. Por ejemplo, la constitución del derecho de superficie sobre una parcela municipal a favor de un centro docente, o la cesión de derecho de superficie para la construcción de edificios en régimen de protección oficial.

El Derecho de tanteo y retracto recoge que durante un plazo de diez años los propietarios deben notificar a la Administración la decisión de enajenación (venta, por ejemplo, de un

terreno) con expresión del precio, la forma de pago y los restantes elementos esenciales de la transmisión para que en el plazo de sesenta días naturales desde la notificación, la Administración, ejercite el derecho de compra si es de su interés. Si el propietario no realizase la notificación anterior, o se omitiesen algunos requisitos de comunicación de la transmisión, la Administración ejercerá el derecho de retracto en el plazo de sesenta días naturales contados desde la notificación de la transmisión ya efectuada, comunicando su prioridad en la adquisición bajo las mismas condiciones. Las áreas y propietarios afectados por estos derechos deben estar inscritos en el Registro de la Propiedad.

La reversión a la colectividad de la plusvalía derivada de la actividad urbanística y los medios de intervención directa de la Administración en el mercado de suelo.

El valor que genere la actividad urbanística tiene que volver a la sociedad, revertirse en la misma. Por ello, entre otras actuaciones, existen las que reservan terrenos para viviendas protegidas, reservas de suelo destinadas a parques, colegios, etc.

La Administración intervendrá

también **facilitando la ejecución de los instrumentos de planeamiento urbanístico**, estableciendo medidas tendentes a agilizar la ejecución, por ejemplo, mediante la cooperación entre las propias administraciones, o también concediendo actividades de ejecución al agente urbanizador en los sistemas de expropiación y cooperación.

Otra fórmula para la intervención en el suelo será **mejorar y completar la regulación de la protección de la legalidad urbanística** a través de medidas tales como afectar a las competencias urbanísticas de los municipios por grave incumplimiento en el ejercicio de las mismas, pudiéndose atribuir la consejería competente en materia de vivienda el ejercicio de la potestad del planeamiento correspondiente al municipio o la adopción de medidas cautelares de suspensión de los actos.

Por último, **la inspección urbanística** es un instrumento de intervención fundamental. A través de la Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo se crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda para ejercer las funciones de inspección en estos tres frentes.



FACUA Almería: Federico García Lorca, 104. 04005 Almería - Teléfono: 950 269 350

FACUA Cádiz: Avenida de Andalucía, 88. 11008 Cádiz - Teléfono: 956 259 259

FACUA Córdoba: Doce de Octubre, 16. 14001 Córdoba - Teléfono: 957 488 108

FACUA Granada: Horno del Espadero, 12. 18005 Granada - Teléfono: 958 262 465

FACUA Huelva: Duque de Ahumada, 12. 21004 Huelva - Teléfono: 959 254 911

FACUA Jaén: Pedro Poveda, 1, bajo. 23700 Linares - Teléfono: 953 699 327

FACUA Málaga: Pedro de Toledo, 1. 29015 Málaga - Teléfono: 952 276 908

FACUA Sevilla: Resolana, 8. 41009 Sevilla - Teléfono: 954 376 112

Oficinas centrales: Bécquer, 25 A - 41002 Sevilla

Administración: 954 902 365

Gabinete de Comunicación y Publicaciones: 954 900 078

Gabinete Jurídico: 954 383 610

Fax: 954 387 852

Correo-e: facua@facua.org

andalucia.facua.org

Subvencionado por



JUNTA DE ANDALUCÍA

Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio