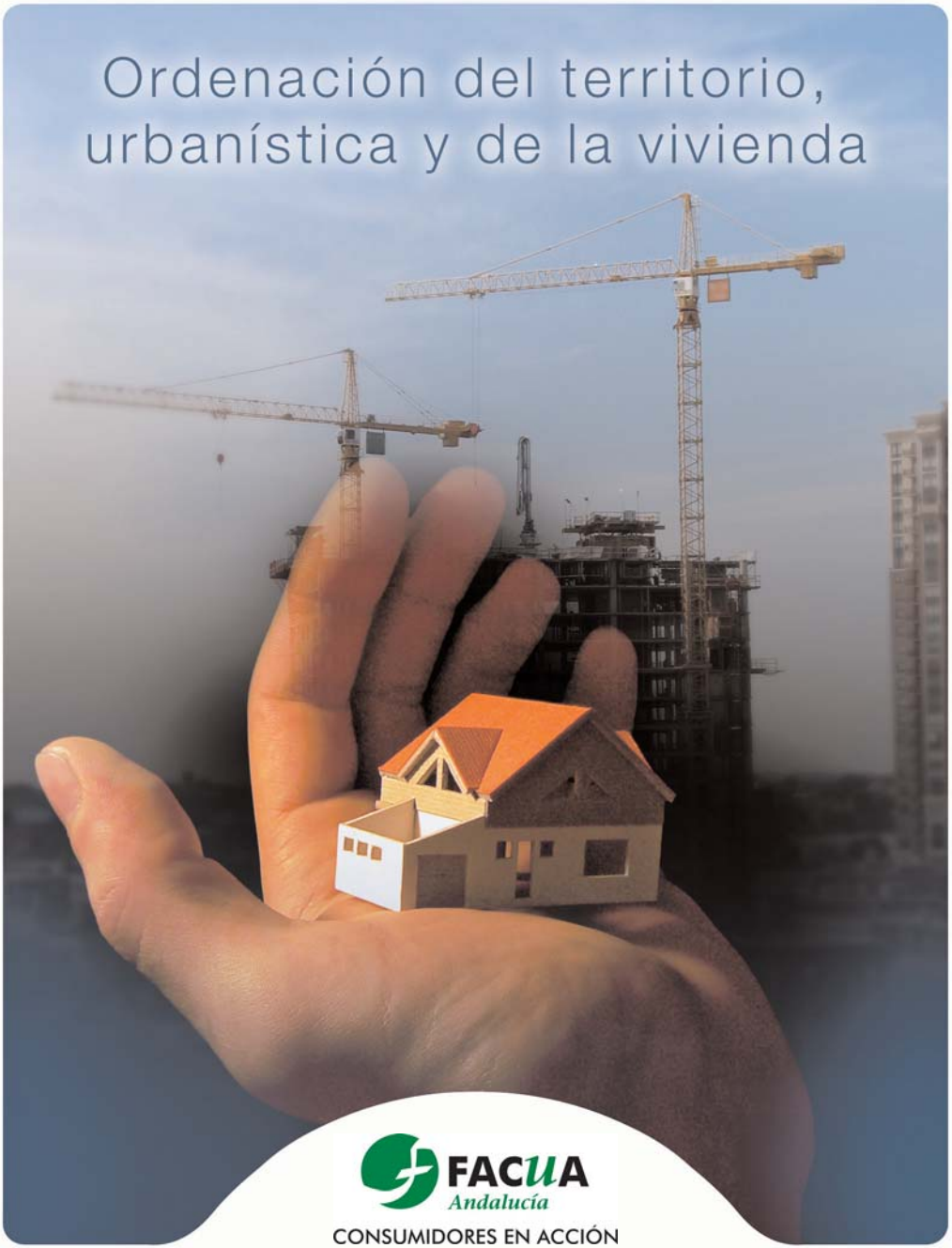
Urbanismo y vivienda

Ordenación del territorio, urbanística y de la vivienda



FACUA Andalucía

CONSUMIDORES EN ACCIÓN

La ordenación del territorio: urbanismo y vivienda

Poner el urbanismo y su legislación a disposición del ciudadano de forma inteligible hoy en día es tarea compleja. Para ello es necesario, como principio fundamental, tener ideas e informaciones claras, siendo en la actualidad un privilegio sólo al alcance de una minoría de ciudadanos, ya que la normativa urbanística se ha caracterizado por el desuso normativo, el recurso de inconstitucionalidad, la dispersión y el desequilibrio normativo, elementos todos ellos que han creado, y crean en el presente, inseguridad jurídica.

Otra realidad a destacar es que ha existido, de forma generalizada, poca intervención en el mercado del suelo de forma eficaz y efectiva, así como se ha puesto de relieve la necesidad de establecer dentro de la inversión inmobiliaria sistemas de antiespeculación como complemento a la normativa urbanística.

Esta situación compleja repercute en el ciudadano y en su entendimiento del concepto de urbanismo.

Otra cuestión a destacar es que el urbanismo no puede concebirse como una materia aislada, sino que tiene un carácter trasversal e integrador de otras políticas y es fundamental la interconexión de la ordenación del territorio, el urbanismo, la ciudad, el medio ambiente (evitar el derroche energético y de los recursos naturales), los derechos humanos, la vivienda (que se ve actualmente como bien económico dejando a un lado su valor social o de uso que hay que recuperar) y la participación ciudadana.

No cabe duda de la importancia del papel que FACUA tiene en el ámbito de consumo en el que se incluye el urbanismo, la edificación y específicamente la vivienda, en conexión con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, así como con la participación ciudadana. Esta importancia se destaca no sólo en la defensa de los derechos e intereses de los consumidores, sino en la información de los mismos y en su educación, y es un buen paso empezar con este informe dedicado a la ordenación del territorio, el urbanismo y la ciudad.

La ordenación del territorio

La ordenación del territorio es un concepto complejo y para comprenderlo lo primero que hay que tener claro son las cuestiones competenciales de las administraciones públicas.

La Constitución Española delimita las competencias entre el estado, las comunidades autónomas y la administración local, ya que estas tres administraciones gozan de autonomía en sus correspondientes ámbitos e intereses propios. Pero existe un principio de interés preventivo en función de los intereses públicos que se tutelan y gestionan, donde los intereses de la administración general del estado deben prevalecer sobre los de las comunidades autónomas, y los de éstas sobre los intereses locales, lo que significa que, por ejemplo, el interés local debe ejercer sus competencias dentro del marco de las otras administraciones.

En Andalucía, y teniendo en cuenta el Estatuto de Autonomía en su artículo 13.8 que señala que Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, hay que destacar la Ley de Ordenación del Territorio 1/1994, de 11 de enero. En esta Ley, que es el punto de partida, se definen los instrumentos que tiene la comunidad autónoma para expresar sobre el territorio andaluz cuáles son sus políticas, tanto sobre la articulación territorial interna como sobre el exterior de la comunidad autónoma, la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo en armonía con el desarrollo económico, con las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico, en su condición de función pública al servicio de las necesidades de la sociedad. Para ello, debe conformar físicamente el

territorio como expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica.

Todo ello se realiza a través de los siguientes instrumentos: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y los planes con incidencia en la ordenación del territorio. Conviene destacar la planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras, de la red ferroviaria, del transporte público, de los puertos de competencia de la comunidad autónoma, de aeropuertos, la planificación hidrológica, de sistemas en alta de abastecimiento de agua, de ordenación de recursos naturales, el Plan General del Turismo, alteración de límites de términos municipales, creación de áreas metropolitanas, localización de equipamientos o servicios supramunicipales (educación, sanidad, servicios sociales), localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el planeamiento urbanístico general, entre otras.

La ordenación urbanística

Interconectada con la Ley de Ordenación del Territorio está la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), ya que las dos unidas forman el cuerpo legislativo de la planificación territorial y urbanística de esta comunidad autónoma.

La **LOUA** es la ley de contenido urbanístico en Andalucía. El urbanismo es una función pública que está en manos de la administración porque es la que representa los intereses generales de los ciudadanos, ya que en todas las decisiones de urbanismo están implicados los intereses públicos. La administración tiene que velar además por la participación de la ciudadanía en su conjunto.

La Ley persigue un desarrollo sostenible de la ciudad y por tanto tiene como objetivos los siguientes:

- **Configurar un modelo de ciudad** en Andalucía en el que los ciudadanos convivan en urbes con dotaciones suficientes y necesarias, estableciendo fórmulas de protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico y cultural.
- **Garantizar suelo suficiente para viviendas protegidas** con intervención pública en el mercado del suelo destinado a tal efecto y con ampliación de los destinos posibles de los patrimonios públicos del suelo.
- **Reforzar los deberes de edificación**, conservación y rehabilitación para mejorar la ciudad existente.

La Ley también establece mecanismos con el objetivo de simplificar los procedimientos urbanísticos, no sólo los de planeamientos, sino también los de gestión y ejecución urbanística, salvaguardando, dentro de esa simplificación de procedimien-

tos, los principios de participación pública, transparencia, publicidad y dando un paso importante en la participación de los ciudadanos. Por ejemplo, junto a la información pública, la administración ha de determinar qué otros instrumentos de participación ciudadana son necesarios, así como qué otros mecanismos de publicidad pueden habilitarse. Además, se establecen por ley registros de acceso público para la consulta ciudadana persiguiendo así la garantía de transparencia de los instrumentos de urbanismo, por ejemplo, registro público de planeamiento, de convenios urbanísticos, de solares y edificaciones ruinosas, de los patrimonios públicos del suelo, etc.

Es importante volver a destacar que no solamente es una administración pública la que está implicada en el urbanismo y por ello es fundamental precisar el marco competencial interadministrativo, cobrando especial relevancia los principios de subsidiariedad, concertación, colaboración y coordinación administrativa que deben regir

La LOUA es la ley de contenido urbanístico en Andalucía, que persigue un desarrollo sostenible de la ciudad

las relaciones de la administración del estado, comunidades autónomas y administración local.

En la LOUA tienen mayor prota-

gonismo la comunidad autónoma y la administración local. La comunidad autónoma, a través del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la Consejería de Obras Públicas y Transportes, la Secretaría General de Ordenación del territorio, la Dirección General de Urbanismo, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo y las Comisiones Provinciales de Ordenación de Territorio y Urbanismo, que son órganos que destacan por su importancia y su papel relevante en materia de coordinación y colaboración, al estar representadas todas las administraciones públicas competentes o que tienen conexión con el urbanismo y la ordenación del territorio, el estado, la comunidad autónoma y la administración local.

Estructura y regulación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)

Es importante conocer la estructura de la LOUA y su regulación. Además de la exposición de motivos, donde se puede saber cuál es el espíritu de la propia Ley, en ésta podemos encontrar los siguientes apartados:

1. TÍTULO PRELIMINAR

En él se define la actividad urbanística y sus fines, la función pública del urbanismo, los mecanismos de intervención, cooperación y colaboración de las administraciones públicas, ya que el urbanismo afecta a muchas políticas territoriales, de transportes e infraestructuras viarias, equipamientos y servicios sanitarios, educación, vivienda, patrimonio histórico, etc, e intervienen en él muchas administraciones. Por ello, la Ley dice que cuando se hagan los planes urbanísticos debe existir coordinación y colaboración entre las distintas administraciones públicas que tengan algo que decir en materia de ordenación de la ciudad, y bajo los principios de coordinación y cooperación. También define la gestión de la actividad urbanística, la iniciativa privada y la participación ciudadana.

2. ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Se relacionan los instrumentos de planeamiento o planes urbanísticos y las figuras del planeamiento.

Se establecen diferentes categorías de planes sometidos a una relación de jerarquía, de los que destacamos los más importantes:

- **Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU)**: son los que tienen mayor valor y constituyen la columna vertebral del urbanismo, estableciendo la ordenación de todo el término municipal y organizando la gestión de su ejecución, pero no distingue en detalles, lo que se realizará a través del planeamiento de desarrollo.
- **Plan General de Ordenación Intermunicipal**: es otro instrumento de planeamiento general, que establece la ordenación de áreas concretas que afectan a terrenos situados en dos o más términos municipales.

La iniciativa de poner en marcha y regular estos planes generales es de oficio, esto quiere decir que surge de la administración. Sin embargo, las modificaciones del planeamiento general se pueden hacer de oficio o puede ser a propuesta de otras administraciones o particulares. Y si la administración competente considera que no es oportuna la petición, puede negar la misma.

Estos planes tienen una redacción y tramitación bastante complejas, no sólo por la dificultad de traducir las decisiones de oportunidad al documento técnico, sino porque además afectan al ejercicio de las competencias de varias administraciones, teniendo en cuenta, además, que ha de contarse con la activa participación de los ciudadanos. En su estructura tienen dos tipos de determinaciones: ordenación estructural y pormenorizada.

La Ordenación Estructural marca los espacios que se consideran necesarios para los ciudadanos

La ordenación estructural es la base del plan, la que establece cuál va a ser la clasificación del suelo, cuáles son las reservas a sistemas generales (como los espacios que el plan general considera que son necesarios para el uso general de los ciudadanos), los espacios libres, las zonas verdes, los sistemas de comunicaciones, los hospitales, las universidades, la política en materia de vivienda, así como la ordenación del suelo no urbanizable, con criterios de especial protección, marcando lo que se puede hacer en suelo

urbanizable, qué ámbito de dicho suelo está destinado a uso industrial, terciario, turístico o uso residencial, delimitación de las zonas necesarias para la preservación del litoral, etc.

Para los municipios más importantes, es decir, los de relevancia territorial, que son los que tengan más de 20.000 habitantes, las capitales de provincias y los que estén en torno a capitales de provincias y de Jerez y Algeciras, el plan establece otras determinaciones.

La ordenación pormenorizada complementa la ordenación estructural.

- **Planes de sectorización y de desarrollo:** junto con los anteriores planes generales están los planes de sectorización, que tienen por objeto incorporar al proceso urbanizador terrenos que tienen la clasificación de suelo urbanizable no sectorizado, clasificación que explicaremos más adelante; y los planes de desarrollo, que se dividen en los planes parciales de ordenación y los planes especiales, y que establecen la ordenación detallada que desarrollan las determinaciones del PGOU y los estudios de detalle.
- **Los catálogos** son otros instrumentos que 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.

3. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

La clasificación del suelo es uno de los aspectos más significativos ya que es lo que primero quiere saber un ciudadano cuando tiene un terreno. La clasificación del suelo y su categoría va a decir qué se puede o no hacer en el suelo, y también la razón por la que a cada propietario del suelo se le van a reconocer unos derechos y deberes diferentes.

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

- **El suelo urbano** es aquel que

ocupa la ciudad y se puede identificar como el núcleo urbano. Sin embargo, esta clasificación, cuando la traducimos a aspectos urbanísticos es más compleja y el suelo urbano tiene diferentes categorías: **consolidado** y **no consolidado**.
El consolidado es el que ya está totalmente urbanizado y tiene unos servicios básicos tales como acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión, y son fácilmente identificables. No consolidado es el que tiene una urbanización insuficiente o se encuentra en áreas municipales que necesiten reforma, renovación, mejora o rehabilitación.

- **El suelo urbanizable** es aquel que el plan general ha previsto como susceptible de soportar el crecimiento de la ciudad, y también tiene diferentes categorías: suelo urbanizable ordenado, sectorizado y no sectorizado. El suelo urbanizable ordenado es el que cuenta con ordenación urbanística suficiente que legitima la actividad de ejecución en función de las necesidades municipales. El suelo urbanizable sectorizado ya tiene delimitado su ámbito de actuación y sobre éste se elaborará un plan parcial de ordenación. El suelo urbanizable no sectorizado lo conforman el resto de los terrenos urbanizables.
- **El suelo no urbanizable**, por el que no va a crecer la ciudad, es clasificado por el plan general. Muchas veces ni siquiera es determinado por el plan general 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 restrictivos se encuentran en los suelos no urbanizables ya que lo único que puede hacer un propietario de este terreno es vincularlo a una explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados. Cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo en estos suelos edifica-

ciones no vinculadas a las explotaciones a las que están destinados, estas edificaciones tendrán una duración limitada, aunque renovable. Cuando transcurra el plazo de las mismas deberán demolerse y se restituirán los terrenos al estado en que se encontraban, debiendo prestar el propietario garantía económica para cubrir un supuesto incumplimiento.

4. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO

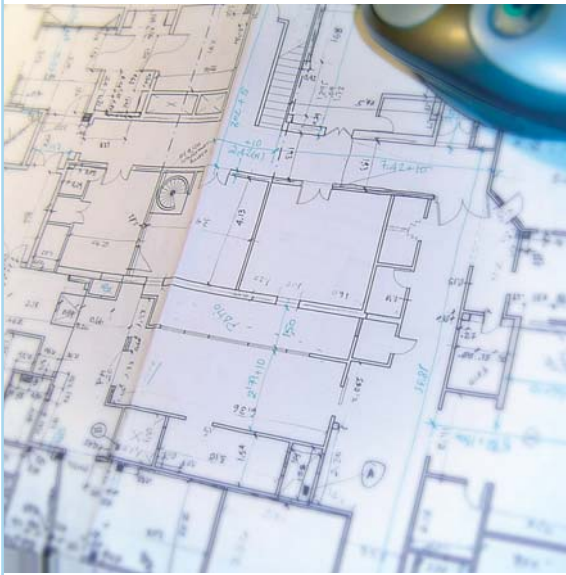
Se regulan los mecanismos de intervención directa de la administración en el mercado del suelo, en la medida en que uno de los objetivos de la ley es poner en el mercado el mayor número de suelo urbanizado y remodelar la ciudad existente.

Ésto lo regula a través de unos mecanismos específicos, los patrimonios públicos del suelo, que están obligados a constituir los municipios y la administración autonómica con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas, facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento, intervenir en la formación de los precios del suelo, así como garantizar la oferta de suelo suficiente para viviendas protegidas.

Los patrimonios públicos del suelo son patrimonios separados de los restantes bienes de la administración porque tienen un destino específico de usos de interés social, y deben figurar en un registro público del suelo de carácter público.

Excepcionalmente, la ley puede eximir, en determinados casos, que en estos patrimonios públicos de suelo, se construyan viviendas protegidas. Los recursos obtenidos por la gestión de estos patrimonios públicos se incorporan al patrimonio público del suelo para que se destinen a la obtención de terrenos para la construcción de viviendas protegidas, a ámbitos de la ciudad degradada, ya que algunas zonas de la ciudad que no generan recursos sí puedan ser beneficiarias del patrimonio público del suelo.

Otro papel fundamental de la administración es la regulación del precio del suelo: el decreto 1491 de 25 de julio (Reglamento de Viviendas Protegidas) determina el valor del suelo destinado a estas viviendas. La sobrevaloración artificial del suelo no es positivo para el proceso urbanístico. Para evitarla se crean una serie de mecanismos para intervenir en el mercado del suelo, fundamen-



talmente con la constitución de los patrimonios municipales y regionales de suelo, pero existen otras figuras o mecanismos de intervención:

- **Derecho de superficie**: consiste en delimitar áreas de ejecución sobre el suelo y pasado un tiempo todo lo construido revierte a la administración.
- **Derecho de tanteo y retracto:** consiste en delimitar áreas de suelo en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones estén sujetas al ejercicio del derecho de tanteo y retracto a favor de la administración actuante, siendo el plazo de sujeción de las transmisiones al ejercicio de estos derechos de 10 años. Esto significa que, durante este plazo, los propietarios deben notificar a la administración la decisión de enajenación de los terrenos con expresión del precio, formas de pago y los restantes elementos esenciales de la transmisión, para que en el plazo de sesenta días naturales desde la notificación ejercite el derecho de tanteo. Si el propietario no realiza 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. Las áreas y propietarios afectados por estos derechos deben estar inscritos en el Registro de la Propiedad.

> La administración debe evitar la sobrevaloración artificial del suelo, negativa para el proceso urbanístico

5. LA EJECUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL PLANEAMIENTO

Regula la gestión urbanística cuando el suelo está ordenado. El suelo hay que urbanizarlo, construir y llegar al resultado final diseñado y planificado.

Importancia de particulares y ciudadanos

Es importante destacar en este título la importancia del papel de los particulares para ejecutar los planes urbanísticos, los ciudadanos, y dos figuras en la gestión: los convenios urbanísticos y el agente urbanizador.

Los particulares también tienen un papel fundamental, sobre todo

para ejecutar los planes urbanísticos. La Ley quiere que la participación de estos particulares en la ejecución se potencie mediante la suscripción de convenios urbanísticos.

Junto a la participación activa en la ejecución del planeamiento de los particulares está también la participación ciudadana, porque los planes urbanísticos tienen un interés público. El diseño de la ciudad interesa a todos los ciudadanos, interesa saber cómo se está ordenando su ciudad y para que puedan participar éstos, el ayuntamiento tiene que exponer al público el planeamiento para sugerencias o alegaciones. Pero, aparte, se deben constituir mesas de participación de la ciudadanía en los Ayuntamientos a la hora de redactar el plan, lo que significa que el ciudadano no sólo participa en la información pública de un plan ya redactado, sino también durante el proceso de elaboración. Además, la participación ciudadana no sólo se circunscribe al momento de redacción del plan, sino que la Ley establece que los ciudadanos tienen derecho a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística mediante la acción pública.

La regulación de los convenios urbanísticos es una novedad de la Ley. Aunque siempre han existido, nunca han tenido regulación legal y por ello se reglamenta en esta Ley con objeto de delimitar su naturaleza jurídica y con el propósito de darle mayor transparencia y publicidad a estos convenios.

Se distinguen dos tipos de convenios urbanísticos: los de planeamiento y los de gestión. Los primeros son los que, entre sus determinaciones, contienen modificaciones del plan; los segundos son los que no implican modificaciones del plan, sino que éste se respeta y sólo se pretende determinar las condiciones y los términos de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico y se pueden firmar tanto con personas públicas como privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de terrenos.

Los propietarios sometidos a una expropiación forzosa recibirán un justiprecio o pago en especie

Los convenios son documentos de carácter jurídico administrativo y no son contratos privados. El cumplimiento de los convenios está sujeto a los principios de transparencia y publicidad y debe figurar inscrito en los registros de convenios urbanísticos. Una vez firmado el convenio, se tiene además que publicar en el Boletín Oficial correspondiente y se debe de especificar que se encuentra depositado en el registro público de convenios urbanísticos para que cualquier ciudadano lo pueda ver y tenga acceso a él como garantía de transparencia y conocimiento del ciudadano.

El agente urbanizador

Otra novedad de la Ley es también la creación del agente urbanizador, figura ya existente en otras comuni-

dades autónomas, como la Comunidad Valenciana y Extremadura.

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, y se pueda poner a través de este agente más suelo urbanizable en el mercado. Éstos operan en los diferentes sistemas de actuación de ejecución del planeamiento, que pueden ser expropiación, cooperación y compensación.

- **Mediante el sistema de expropiación**, la administración actuante adquiere forzosamente los bienes y derechos de la unidad de ejecución y desarrolla la actividad de ejecución mediante gestión directa, a través del agente urbanizador y por convocatoria del concurso. El procedimiento se seguirá conforme a la Ley de Expropiación Forzosa y los propietarios recibirán por dicha expropiación un justiprecio o pago en especie. Si hay avenencia en el justiprecio, el mismo se incrementará en un 10%.
- **Mediante el sistema de cooperación**, los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de 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 de sistema que les correspondan y la administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, bien mediante gestión directa o a través de agente urbanizador mediante la convocatoria del concurso.
- **Mediante el sistema de compensación**, normalmente los responsables de la ejecución se constituyen en Junta de Compensación junto con la administración actuante y aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, asume íntegramente la actividad de ejecución para posteriormente transmitirse los terrenos los miembros de la Junta de Compensación con ocasión del desarrollo del sistema de ejecución. La iniciativa de este sistema

la puede llevar un propietario único, el colectivo de propietarios, si son varios, y el agente urbanizador.

Conservación y mantenimiento de las edificaciones

Las obras y construcciones, tanto de urbanización como de edificación, deben ser conservadas y mantenidas por sus propietarios. Para controlar el cumplimiento de este punto se realizarán inspecciones periódicas de construcciones y edificaciones, que se pueden regular mediante el instrumento de planeamiento y, en su defecto, por el municipio mediante ordenanzas. La falta de conservación es una de las causas que puede llevar a una edificación a la situación legal de Ruina Urbanística. Para evitar esta situación, o bien que las edificaciones no estén en condiciones de conservación, los municipios pueden dictar órdenes de ejecución de obras de conservación y mejora en caso de incumplimiento por el propietario y así mismo, en caso de incumplimiento injustificado, habilitará al municipio a la ejecución subsidiaria, a costa del obligado, a la imposición de multa e incluso a la expropiación del inmueble.

6. EXPROPIACIÓN FORZOSA POR RAZÓN DE URBANISMO

Se utiliza esta figura cuando la administración quiere obtener terreno para el ejercicio de la política en materia de vivienda u otras políticas públicas, o cuando los propietarios

incumplan la función social de la propiedad. El procedimiento se seguirá conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, y los propietarios recibirán por dicha expropiación un justiprecio o pago en especie. Si hay avenencia en el justiprecio, el mismo se incrementará en un 10%.

7. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

Se establecen en la ley mecanismos de control de la administración ya que ésta tiene que velar por que lo que se va a construir esté adecuado al planeamiento. Este control se realiza mediante el otorgamiento o denegación de la licencia o acto administrativo por el cual un ayuntamiento dice que la edificación que se va a proyectar se adecua al plan y que supone una intervención preventiva de los actos de edificación, construcción o usos del suelo.

Una vez que se ha construido, o se esté construyendo, hay que proteger la legalidad urbanística en el caso de que el particular haya actuado sin licencia o contraviniendo sus condiciones. Ésto se consigue mediante medidas cautelares de suspensión de obras ilegales, si no están terminadas, y en el supuesto de obras acabadas, del reestablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada, con independencia de la imposición de las sanciones que correspondan.

Las obras y construcciones deben ser conservadas y mantenidas por sus propietarios

8. REGULACIÓN DEL DERECHO SANCIONADOR

Cuando se realizan actos que van en contra de la ordenación urbanística se comete una infracción urbanística cuya consecuencia es, además de una sanción, la realización de las actuaciones pertinentes para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, indemnización de los perjuicios ocasionados y resarcimiento de los daños y reposición de la realidad física alterada al estado anterior.

Además, si las infracciones son graves o muy graves, hay sanciones accesorias tales como la prohibición al infractor de contratar obras con la administración pública actuante, no poder ser beneficiarios de subvenciones y prohibición de participación en las ejecuciones del plan por un máximo de dos años en las infracciones graves, y de cuatro en las muy graves.

Medidas para la vivienda protegida y suelo

El artículo 47 de la Constitución Española reconoce el derecho de la ciudadanía a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias y establecer las

normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando, entre otras cosas, la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Para conocer las medidas que se regulan en materia de suelo hay que tener en cuenta la LOUA, de la que anteriormente hemos hablado, la Ley 13/2005 de 11 de noviembre de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, y la Ley 1/2006 de 16 de mayo de modificación de las leyes anteriores en algunos de sus artículos, y se concretarían en las siguientes:

1. Con respecto al patrimonio público del suelo en las determinaciones de los planes generales de ordenación urbanística, se fomenta la disposición de suelo para viviendas protegidas en todos los municipios, estableciendo en cada área o sector con uso residencial las reservas de los terrenos equivalentes de al menos el treinta por ciento de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. El PGOU podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a sectores o áreas concretas que tengan una densidad inferior a 15 viviendas por hectárea y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas, pero deberá prever su compensación en el resto de áreas o sectores asegurando su distribución equilibrada en el conjunto de la ciudad, evitando la concentración excesiva de este tipo de vivienda para garantizar la segregación espacial y la integración social. Asimismo, recoge también los suelos y porcentajes que habrán de destinarse a los grupos con menor índice de renta que se determinen en los planes de vivienda. En estas áreas o sectores el PGOU o, en su defecto, el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada, especificará, con informe favorable de la consejería competente, los plazos de inicio y terminación de las viviendas, suponiendo expropiación forzosa por razón de urbanismo el incumplimiento de la función social de la propiedad, entre otros supuestos, por el transcurso del plazo previsto en los planes para el inicio o la terminación de las viviendas protegidas, o por la inobservancia de los deberes de conservación o rehabilitación de los inmuebles.

2. Se aumenta 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 del suelo. Para ello, en los convenios urbanísticos de planeamiento, se prevé que la cesión del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la administración, así como cuantas aportaciones económicas se realicen en virtud del convenio, deberán integrarse en el respectivo patrimonio público de suelo.
Si la cesión se realiza mediante

permuta o pago de cantidad sustitutoria en metálico, el convenio incluirá la valoración de estos aprovechamientos realizadas por los servicios de la administración. Por otro lado, se requerirá dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía para las modificaciones de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines, espacios libres, dotaciones o equipamientos, o las que eximan la obligatoriedad de reservas de terrenos para viviendas protegidas. También se establece que los patrimonios públicos de suelo tengan como finalidad crear reservas de suelo para actuaciones públicas incorporándolos al proceso urbanizador, incluso en suelos no urbanizables, para contribuir a su protección o preservación, facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento, incluso proponiendo a la consejería competente la reducción de los plazos para la tramitación, ejecución y gestión de los instrumentos de planeamiento por el procedimiento de urgencia que se determine, incidir en la formación de los precios y garantizar oferta de suelo suficiente para la ejecución de viviendas protegidas. Los órganos de control y fiscalización de la administración titular de los patrimonios públicos del suelo velarán por la correcta gestión de los mismos y la cuenta de liquidación de dicho patrimonio se integrará de forma separada en los presupuestos de la administración.

3. Se facilita la ejecución de los instrumentos de planeamiento urbanístico estableciendo medidas por incumplimientos de plazos y medidas tendentes a agilizar la ejecución.

Municipios y Consejería deben colaborar para cumplir las medidas marcadas en la inspección urbanística

4. Se mejora y completa la regulación de la protección de la legalidad urbanística con medidas que afectan a las competencias urbanísticas de los municipios por grave incumplimiento en el ejercicio de las mismas, pudiéndose atribuir el ejerci-

cio de la potestad del planeamiento correspondiente al municipio a la consejería competente, y adoptar medidas cautelares de suspensión de los actos, también en los actos sujetos a licencia urbanística municipal. Se consideran nulas de pleno derecho las licencias, órdenes de ejecución o acuerdos municipales realizados contra las determinaciones de ordenación urbanística en los casos establecidos en la Ley. En la inspección urbanística de los municipios y consejería competentes, éstos deben colaborar entre sí y hacer cumplir las medidas cautelares y definitivas acordadas para el cumplimiento de la ordenación urbanística, determinando cuándo proceden la suspensión, las medidas de reposición a la realidad física alterada reforzando ésta, así como el régimen sancionador.

5. Mención importante merece la creación del **Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, el Urbanismo y Vivienda** para ejercer las funciones de inspección en estos tres ámbitos en los términos que se atribuyan reglamentariamente.

El medio ambiente y la ciudad

El marco edificatorio hay que relacionarlo con el entorno urbano y la ciudad. La propia acción institucional internacional y europea ya están insistiendo en la necesidad de incidir sobre el conjunto del sistema urbano en todo lo que se refiere a la optimización del consumo de recursos y generación de emisiones, por lo que es necesario apostar por:

1. **Un desarrollo sostenible y cohesionado** de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía.
2. **Utilización racional:** para ello, no sólo es importante el planeamiento de la ciudad, sino también la vinculación de los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.
3. Y también **la innovación y sostenibilidad** de la edificación, aunque todavía esta figura se sigue tratando como innovadora.

FACUA
Andalucía

CONSUMIDORES EN ACCIÓN

Patrocina

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS
Y TRANSPORTES

FACUA Almería Federico García Lorca, 104 - 04005 Almería 950 269 350
FACUA Cádiz Avenida de Andalucía, 88 - 11008 Cádiz 956 259 259
FACUA Córdoba Plaza de San Miguel, 9 - 14002 Córdoba 957 488 108
FACUA Granada Horno del Espadero, 12 - 18005 Granada 958 262 465
FACUA Huelva Duque de Ahumada, 12 - 21004 Huelva 959 254 911
FACUA Jaén Guillén, 15 - 23700 Linares 953 699 327
FACUA Málaga Pedro de Toledo, 1 - 29015 Málaga 952 276 908
FACUA Sevilla Resolana, 8 - 41009 Sevilla 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

www.facua.org