

La Adaptación Parcial como solución a la obsolescencia del Planeamiento General en Andalucía

Autor: de Tomás Medina, Carmen (Doctora Arquitecta, Profesora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Sevilla).

Público: COMUNIDAD CIENTÍFICA, INVESTIGADORES DEL CAMPO DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, PROFESIONALES DEL URBANISMO, ESTUDIANTES DE MÁSTER ESPECIALIZADO. **Materia:** Urbanismo. **Idioma:** Español.

Título: La Adaptación Parcial como solución a la obsolescencia del Planeamiento General en Andalucía.

Resumen

Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la LOUA la actividad urbanística en Andalucía se complicó. Los municipios no podían realizar modificaciones del planeamiento general que afectase a la ordenación estructural, y en consecuencia no podían satisfacer las necesidades de viviendas protegidas. Además la mayoría del planeamiento estaba desfasado respecto a la ley, y resultaba ilegible e inaplicable. Esta investigación se centra en el estudio de las Adaptaciones Parciales, documento que surgió para solucionar los problemas planteados y que a su vez sirvió para crear una fuente documental adaptada a la ley de todo el planeamiento general Andaluz.

Palabras clave: ciudad, urbanismo, planeamiento general, adaptación parcial, legislación.

Title: Partial Adaption as solution to obsolescence of Planning General in Andalusia.

Abstract

Four years after the adoption of the LOUA complicated urban activity in Andalusia. Municipalities could not make changes to general planning affecting the structural planning, and therefore could not meet the needs of housing. In addition most of the planning was outdated with respect to the law, and it was illegible and irrelevant. This research focuses on the study of the partial adaptations, document that emerged to solve the problems and in turn served to create a documentary source adapted to all Andalusian general planning law.

Keywords: City, town planning, general planning, partial adaptation, legislation.

Recibido 2018-03-21; Aceptado 2018-03-28; Publicado 2018-04-25; Código PD: 094113

INTRODUCCIÓN

La ley del suelo de 1956 es considerada por todos los profesionales del urbanismo el punto de partida de la cultura urbanística de nuestro país, se puede decir que constituyó “el verdadero acta de nacimiento de un derecho urbanístico Español” (García de Entería y Parejo, 1981). Fue una ley cimentada en nuestras experiencias y tradiciones que no importó las técnicas ya ensayadas en el Derecho comparado y que reclamó por primera vez la entera responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional y en lo que respecta a la planificación (Tomás-Ramón, 2004). No obstante, el fomento de la planificación urbanística en los municipios no surgió hasta que les fueron transferidas las competencias del Estado a las Comunidades Autónomas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tomó el testigo de las competencias en materia de urbanismo en el año 79, fecha a partir de la cual muchos de los municipios andaluces comenzaron a redactar un instrumento de planeamiento urbanístico. Sin embargo, el marco legislativo en el que se desarrollaron estos instrumentos continuó siendo el estatal porque realmente no existía una nueva legislación que lo sustentase. No fue hasta diciembre de 2002, al aprobarse la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), cuando verdaderamente cambió el escenario urbanístico autonómico.

La LOUA sentó las bases de la actividad urbanística de Andalucía estableciendo un nuevo marco regulador que trajo consigo nuevas determinaciones. Determinaciones que sumadas a las legislaciones sectoriales y a las especificaciones de los diferentes planes territoriales sobrevenidos fueron dejando desfasado al planeamiento vigente en los municipios. Así, la utilización de una nueva nomenclatura, el establecimiento de nuevos mecanismos para la gestión y ordenación, y lo especificado en la disposición transitoria segunda de la ley, propiciaron una situación trascendental en la cultura urbanística de Andalucía que desencadenó la promulgación del Decreto 11/2008, de 22 de Enero, por el que se desarrollan

procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas (en adelante Decreto 11/2008).

Según la disposición citada, la ley dictaminaba que pasados cuatro años desde su aprobación, no podrían aprobarse modificaciones de planeamiento general que afectasen a la ordenación estructural si el planeamiento en cuestión no había sido previamente adaptado a la ley. Esta norma implicaba entre otras cuestiones, que no se podrían reclasificar nuevos suelos para satisfacer las necesidades del municipio, que no se podrían obtener nuevos sistemas generales, que no se podrían recalcular los aprovechamientos, o que no se podrían modificar usos, densidades y edificabilidades. De la misma manera, tampoco se podían incorporar al proceso urbanizador reservas de terrenos para ampliar los patrimonios públicos del suelo, el proceso había quedado paralizado. Es decir, existía un completo bloqueo urbanístico provocado por la obsolescencia del planeamiento existente, y del que solo se libraban aproximadamente el 10% de los municipios andaluces que si contaban con un planeamiento general adaptado a la ley. El Decreto 11/2008 fue la solución.

Esta investigación pretende poner de manifiesto la importancia y relevancia del documento de adaptación parcial, regulado por el citado Decreto, en la actividad urbanística Andaluza. Procedimiento que consiguió desbloquear el caos urbanístico en el que se encontraban sumergidos los municipios, logró satisfacer las nuevas demandas de viviendas protegidas, recogió todas las normativas territoriales y sectoriales sobrevenidas al planeamiento y constituyó el primer gran fondo documental de todo el planeamiento general de la Comunidad Autónoma.

EL DECRETO 11/2008 Y EL DOCUMENTO DE ADAPTACIÓN PARCIAL

El Decreto 11/2008 tuvo dos objetivos claramente diferenciados, adaptar el planeamiento general a la legislación vigente estableciendo el contenido el plazo y el alcance de sus determinaciones, y regular un procedimiento de urgencia para la reducción de los plazos previstos en la LOUA para la tramitación, ejecución y gestión de los instrumentos del planeamiento en lo relativo a las reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos del suelo (artículo 1, Decreto 11/2008).

Según se describe en el artículo 2.1 del citado Decreto, se entiende por adaptación a la formulación y aprobación de un documento que adecua las determinaciones de la figura de planeamiento general en vigor a las disposiciones de la LOUA. Ley donde se especifica que tendrán la consideración de adaptación parcial aquellos documentos que comprenden las determinaciones especificadas para la ordenación estructural en su artículo 10, y de donde se deduce que también deberán de recoger las normas establecidas en los planes y legislaciones sectoriales sobrevenidas.

En este sentido el documento debe recoger como contenido sustantivo: la clasificación de la totalidad del suelo del municipio, delimitando las superficies adscritas a cada clase y categoría, y teniendo en cuenta la clasificación establecida en el planeamiento vigente; disposiciones que garanticen suelo suficiente para cubrir las necesidades de viviendas protegidas; los sistemas generales constituidos por la red básica de terrenos, reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público; usos, densidades y edificabilidades globales de las distintas zonas de suelo urbano, sectores ya delimitados de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado y ordenado; mantener las áreas de reparto en suelo urbanizable; señalar los espacios, ámbitos o elementos que hayan sido objeto de especial protección; establecer previsiones generales de programación y gestión; y para los municipios de relevancia definir una red de tráfico motorizado e identificar los sistemas generales de incidencia o interés regional o singular.

Es importante tener claro que el documento de adaptación parcial no sustituye al planeamiento general del municipio, no es un instrumento de planeamiento, prueba de ello es que no lo recoge el artículo 7 de la LOUA. Así que no necesita para su tramitación informe de incidencia territorial y declaración de impacto ambiental, ni tampoco debe de revisarse para cumplir lo dispuesto en la norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio Andalúz (POTA)⁵⁹. Por lo tanto, en ningún caso puede clasificar nuevos suelos, alterar la regulación del suelo no urbanizable, prever nuevas infraestructuras, servicios o equipamientos, o cualquier otra actuación que suponga la alteración de la ordenación estructural y del modelo de planeamiento vigente. En este sentido no deroga ni merma la vigencia jurídica del planeamiento general vigente, aunque lo desplaza a los meros efectos formales de utilización y consulta porque compendia toda la ordenación

⁵⁹ La norma 45 del POTA dice entre otras cosas que no se podrá proponer un aumento del suelo urbanizable que supere el 40% del suelo urbano existente, ni un incremento de la población mayor al 30% de la que existe en la actualidad repartido en los próximos ocho años.

estructural del municipio. No obstante en caso de discrepancias entre ambos, siempre prevalece el planeamiento vigente, a no ser que el objeto de las discrepancias sea precisamente el objeto de la adaptación.

RESULTADOS

El planeamiento vigente del municipio necesita estar adaptado a la LOUA para desbloquear el caos urbanístico sobrevenido a los cuatro años de aprobarse la ley, y por esto necesariamente debe pasar a estar formado por el planeamiento general, ya sean NNSS, o PGOU, y la propia adaptación parcial, procedimiento que no puede asumir las funciones propias del planeamiento general, únicamente lo puede adaptar a la ley. No obstante, para dar viabilidad al desbloqueo, dentro del contenido específico y el alcance de la adaptación especificado en el artículo 3 del Decreto 11/2008, se establecen algunas determinaciones que permiten introducir en el documento algunas variaciones respecto de lo dispuesto en el artículo 10 de la LOUA.

Así, teniendo como objeto de garantizar suelo suficiente para cubrir las necesidades de viviendas protegidas, se permiten hacer correcciones de densidad y edificabilidad para mantener el aprovechamiento urbanístico del planeamiento general vigente, aunque se establecen como limitación los parámetros del artículo 17 de la LOUA; se obliga a aumentar las previsiones de sistemas generales de espacios libres si los existentes no alcanzan el estándar mínimo de 5m² por habitantes y se insta a mantener las áreas de repartos ya delimitadas, aunque se establece que a todos los efectos el antiguo aprovechamiento tipo tendrá la consideración de aprovechamiento medio, según la regulación recogida en la LOUA.

CONCLUSIONES

El documento de adaptación se convirtió en el procedimiento necesario para desbloquear la actividad urbanística Andaluza, paralizada a los cuatro años de la aprobación de la LOUA. Al no ser un instrumento de planeamiento general no puede regular ninguna de las determinaciones urbanísticas que decidan sobre la actividad urbanística de la ciudad, por lo que en ningún caso deroga ni merma las determinaciones jurídicas del planeamiento vigente.

Su redacción y aprobación supone para los municipios una actualización de su planeamiento general incluyendo en su contenido las determinaciones reguladas en la legislación andaluza que, entre otras cuestiones, hace remisión directa al cumplimiento de las normativas impuestas por las legislaciones sectoriales y los planes territoriales sobrevenidos, así como la posibilidad de realizar cualquier tipo de modificación de planeamiento que afecte a las determinaciones de la ordenación estructural del municipio.

También han contribuido al engrose de la fuente documental de planeamiento general urbanístico vigente en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Bibliografía

- GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO: *Lecciones de derecho urbanístico*. Madrid. Ediciones Civitas, 1981.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Manual de derecho urbanístico*. Madrid. Ediciones El Consultor, 2004.

LEGISLACIÓN

- Ley del suelo de 1956.
- Texto Refundido de la ley del suelo de 1976.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía. Modificada por la ley 2/2012 de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas.