



FISCALIZACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES A LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE (LOUA)



**FISCALIZACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES
DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE
50.000 HABITANTES A LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE (LOUA)**

(SL 05/2008)

SEVILLA, NOVIEMBRE 2009

**FISCALIZACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES
DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE
50.000 HABITANTES A LA LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE (LOUA)**

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 25 de noviembre de 2009, con la asistencia de todos sus miembros, ha acordado aprobar por unanimidad el Informe de fiscalización de la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA).

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA	1
III. NORMATIVA APLICABLE	3
IV. TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES A LA LOUA	5
IV.1 PLANEAMIENTO URBANÍSTICO VIGENTE	5
IV.2 ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES A LA LOUA	7
IV.3 PLANES GENERALES ADAPTADOS A LA LOUA	7
IV.4 PLANES GENERALES EN PROCESO DE ADAPTACIÓN	9
IV.4.1. Procedimiento de revisión-adaptación a la LOUA	9
IV.4.2. Procedimiento de adaptación parcial (Decreto 11/2008, de 22 de enero)	13
IV.5 TIEMPO QUE TRANSCURRE EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y PERIODO DE VIGENCIA DEL PLANEAMIENTO GENERAL	14
V. COSTE DE LA ADAPTACIÓN Y FUENTES DE FINANCIACIÓN	16
V.1 CONTRATOS SUSCRITOS CON TERCEROS	16
V.2 COSTE DE LA ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO	17
V.3 FUENTES DE FINANCIACIÓN	18
V.4 SUBVENCIONES RECIBIDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	18
V.5 CANTIDADES ANTICIPADAS POR CONVENIOS URBANÍSTICOS	19
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20
VII. ANEXO	23
VIII. ALEGACIONES	24

ABREVIATURAS

BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
€	Euros
IEA	Instituto de Estadística de Andalucía
ICL	Instrucción de Contabilidad Local, Orden, 4.041/2004, de 23 de noviembre
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Decreto 206/2006, de 28 de noviembre
PROTEJA	Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto-Ley 2/2008, de 9 de diciembre
RP	Reglamento de Planeamiento, aprobado por R.D. 2.159/1978, de 23 de junio

I. INTRODUCCIÓN

1. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, de 17 de diciembre de 2002, establece un plazo de cuatro años para que los planes generales de urbanismo, vigentes en el momento de su promulgación, se adapten a sus determinaciones. Una vez transcurrido ese plazo (es decir, el 20 de enero de 2007), los que no se hayan adaptado conservarán su vigencia y ejecutividad, pero no podrán modificarse en aspectos que afecten a la ordenación estructural o a las dotaciones o equipamientos.

La adaptación a la Ley de Ordenación Urbanística puede efectuarse de manera total o parcial. En el primer caso, será necesaria la revisión del plan general y su sustitución por uno nuevo (por ello, se suele denominar revisión-adaptación). En el segundo, será suficiente con que incida sobre las determinaciones que configuran la ordenación estructural del municipio.

2. El 13 de diciembre de 2007, la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias firmaron el *Pacto por la vivienda en Andalucía* para agilizar el procedimiento de adaptación de los planes urbanísticos a la Ley de 17 de diciembre de 2002, y, así, obtener suelo suficiente para atender las necesidades de viviendas protegidas en los municipios. Esta posibilidad se ha desarrollado por el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que establece los procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas de protección pública.

A su vez, la Junta de Andalucía ha suscrito con la Confederación de Empresarios de Andalucía y con las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras el *Pacto andaluz por la vivienda*. También ha firmado un convenio con las entidades de crédito que operan en la Comunidad Autónoma para canalizar la financiación de las actuaciones protegidas que se desarrollen en el marco de este Pacto.

Como consecuencia de estos acuerdos, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha aprobado el *Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012* (Decreto 395/2008, de 24 de junio).

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA

3. La finalidad de esta auditoría es concluir sobre las actuaciones que están llevando a cabo los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma para adaptar sus planes urbanísticos a las disposiciones de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

La fiscalización abarca a los 28 municipios que, el uno de enero de 2006, tenían una población superior a 50.000 habitantes: Almería, El Ejido, Roquetas de Mar, Cádiz, Algeciras, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Córdoba, Granada, Motril, Huelva, Jaén, Linares, Málaga, Benalmádena, Estepona, Fuengirola, Marbella, Mijas, Torremolinos, Vélez-Málaga, Sevilla, Alcalá de Guadaíra y Dos Hermanas (anexo I).

4. La fiscalización se ha extendido a las siguientes áreas:

- Tramitación administrativa de la adaptación de los planes generales de ordenación urbanística.
- Coste de la adaptación y medios de financiación utilizados por las Entidades locales fiscalizadas.

Para conseguir estos objetivos se han verificado los siguientes aspectos:

- El cumplimiento de la normativa aplicable a la revisión (documento de avance, aprobación inicial y provisional por el ayuntamiento, aprobación definitiva por la Consejería competente en materia de urbanismo...).
- Los convenios urbanísticos suscritos con anterioridad y durante la tramitación del procedimiento (art. 30 LOUA) y su incidencia en la adaptación.
- La impugnación, en su caso, ante los tribunales de justicia de alguna de las fases del procedimiento.
- Los contratos formalizados con terceros para la revisión del plan.
- Las fuentes de financiación de los gastos efectuados (fondos propios, subvenciones de la Junta de Andalucía, patrocinios u otras ayudas de entidades públicas o privadas, etc.).
- Y, por último, se han verificado los procedimientos adoptados por las Corporaciones para garantizar que las aportaciones económicas anticipadas, obtenidas en virtud de los convenios urbanísticos, no se han utilizado hasta la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento (art. 30.3.3ª de la LOUA).

5. Para conocer los planes urbanísticos vigentes en los municipios selecciona-

dos, se ha partido de los datos disponibles en la página web de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. También se ha solicitado a la Junta de Andalucía información sobre las ayudas concedidas a los ayuntamientos para adaptar su planeamiento a la LOUA.

A partir de la información obtenida y de la normativa aplicable, se ha elaborado un cuestionario que se ha remitido a todos los ayuntamientos para que lo cumplimenten. Éste se envió el 16 de mayo de 2008 y, con posterioridad, el 3 de julio, se reiteró la petición a los 17 que no habían contestado (El Ejido, Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, La Línea de la Concepción, Sanlúcar de Barrameda, Granada, Motril, Málaga, Benalmádena, Estepona, Fuengirola, Marbella, Torremolinos, Sevilla, Alcalá de Guadaíra y Dos Hermanas).

A su vez, conforme se han recibido los cuestionarios, ha sido necesario, en todos los casos sin excepción, aclarar y solicitar determinada documentación que no era correcta o que ha generado algún tipo de incertidumbre.

6. La fiscalización se ha desarrollado de conformidad con los principios y normas de auditoría aplicables al sector público y se han realizado las pruebas necesarias para mantener las conclusiones contenidas en el informe.

Los trabajos de campo han concluido el 31 de octubre de 2008. Si bien, con posterioridad, y con la finalidad de que la información económica facilitada por los ayuntamientos sea lo más fidedigna posible, ha sido necesario solicitar a los

interventores de 21 de los 28 ayuntamientos un informe en el que certificasen las cantidades anticipadas obtenidas en virtud de los convenios urbanísticos (art. 30.3.3ª LOUA). La petición se efectuó el 18 de marzo de 2009 y la última respuesta ha llegado el 28 de mayo.

La lectura adecuada de este informe requiere que se tenga en cuenta el contexto global del mismo. Cualquier conclusión efectuada sobre un párrafo o epígrafe concreto pudiera no tener sentido aisladamente considerada.

III. NORMATIVA APLICABLE

7. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucionales y nulos gran parte de los preceptos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, al considerar que el Estado no tenía competencias para legislar en materia de urbanismo.

Tras esta sentencia, el Parlamento de Andalucía dictó la Ley 1/1997, de 18 de junio, *por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de la Comunidad Autónoma*, que asume como derecho propio autonómico gran parte de los artículos declarados inconstitucionales. De esta forma, desde su entrada en vigor, que se retrotrae a la fecha de publicación de la citada sentencia -25 de abril de 1997-, estos preceptos se consideran derecho propio de la Comunidad. Esta ley queda derogada por la vigente Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía ¹.

¹ La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ha sido modificada por las leyes 18/2003, de 29 de diciembre, 13/2005, de 11 de noviembre y 1/2006, de 16 de mayo.

8. Por tanto, la normativa urbanística aplicable desde 1992 hasta nuestros días ha estado constituida por las disposiciones contenidas, inicialmente, en la ley de 26 de junio de 1992 -que se consideran derecho propio desde el 25 de abril de 1997- y, a partir del 20 de enero de 2003, por los preceptos de la vigente LOUA. (Se siguen aplicando de forma supletoria los reglamentos de planeamiento, gestión urbanística y disciplina urbanística, publicados en el año 1978 [DT 9ª LOUA].)

9. También es necesario tener en cuenta la incidencia que sobre el planeamiento urbanístico ejercen los planes de ordenación del territorio, en especial, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, y los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, pues sus determinaciones son de obligado cumplimiento para los instrumentos urbanísticos de planeamiento ².

10. Como ya se ha señalado, la LOUA concedía un plazo de cuatro años para que los municipios adaptasen, de manera total o parcial, su planeamiento a las disposiciones contenidas en la misma. La adaptación total requiere la revisión del plan antiguo y su sustitución por uno nuevo. En el presente caso, la revisión es consecuencia de un cambio legislativo que hace necesario la elaboración de un nuevo instrumento de planeamiento adaptado a las determinacio-

² Hasta la fecha de finalización de los trabajos de campo de este informe de auditoría se habían aprobado los siguiente planes de ordenación territorial de ámbito subregional: Aglomeración urbana de Granada, Poniente de Almería, Sierra de Segura (Jaén), Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental (Málaga), Litoral Occidental de Huelva y Litoral Oriental-Axarquía (Málaga).

nes contenidas en la ley (se suele denominar revisión-adaptación).

11. El procedimiento para la revisión-adaptación es análogo al de la formulación del plan y conlleva los siguientes pasos:

1. Acuerdo inicial. El proceso suele comenzar con un acuerdo, adoptado por el ayuntamiento, en el que se decide iniciar la formulación del futuro plan general (art. 26.2 LOUA).

2. Documento de avance. El siguiente paso consiste en redactar un documento de avance [preceptivo en las revisiones de los planes generales de ordenación urbanística (art. 29.1 LOUA)] en el que se definen los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación. El avance se debe someter a información pública para que los interesados puedan formular las sugerencias que consideren oportunas (art. 125 RP) y las Administraciones públicas competentes deben emitir determinados informes sectoriales (costas, carreteras...).

3. Aprobación inicial. Con posterioridad, se procede a la aprobación inicial del plan (art. 32 LOUA) por el órgano competente del ayuntamiento. Efectuada ésta, se someterá, de nuevo, a información pública; se dará audiencia a los municipios afectados y limítrofes y se solicitarán nuevos informes sectoriales de las entidades administrativas gestoras de intereses públicos afectados (medio ambiente, carreteras, patrimonio histórico, comercio interior, etc.). También será obligatorio el informe de incidencia territorial (art. 32.1.2ª y DA 8ª LOUA).

4. Aprobación provisional. Finalizados los trámites anteriores se procederá, en su caso, a la aprobación provisional por el ayuntamiento. La Consejería de la Junta de Andalucía con competencias en urbanismo deberá informar sobre la aprobación provisional y, de nuevo, el ayuntamiento deberá solicitar determinados informes (valoración ambiental, costas, aguas, defensa, comunicaciones electrónicas...)³

5. Aprobación definitiva. La aprobación definitiva del plan le corresponde al titular de la Consejería de la Junta con competencias en urbanismo.

12. Por su parte, la adaptación parcial debe alcanzar, al menos, al conjunto de las determinaciones que configuran la ordenación estructural del municipio (la clasificación y calificación del suelo, las disposiciones que garanticen suelo suficiente para cubrir las necesidades de vivienda protegida, los sistemas generales, las áreas de reparto, los ámbitos de especial protección, etc. [art.10 LOUA]).

Esta posibilidad se ha desarrollado por el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que, con la finalidad de poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, establece un procedimiento que permite agilizar el proceso de adaptación a la LOUA. En concreto, la adaptación parcial la formularán y aprobarán los propios municipios; con posterioridad, se someterá a información pública -por plazo no inferior al

³ Los informes sectoriales que los municipios deben solicitar a las entidades gestoras de intereses públicos en las distintas fases del procedimiento son, en unos casos, solamente preceptivos (por ejemplo, el de patrimonio histórico o el de comercio interior) y, en otros, preceptivos y vinculantes (carreteras, costas, valoración ambiental...).

mes- y se solicitarán los informes sectoriales a las administraciones competentes; el ayuntamiento también deberá pedir la valoración de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística, dependiente de la Junta de Andalucía, que deberá efectuarse en el plazo de un mes. Por último, la aprobación definitiva le corresponde también a la Entidad local, que deberá comunicar a la Junta de Andalucía el acuerdo adoptado para su inscripción en el *Registro autonómico de instrumentos de planeamiento*.

IV. TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES A LA LOUA

IV.1 PLANEAMIENTO URBANÍSTICO VIGENTE

13. Las fechas de aprobación del planeamiento general vigente en los 28 municipios fiscalizados, se exponen en el siguiente cuadro:

Municipios	Aprobación
Almería	24/06/1998
El Ejido	21/05/2008
Roquetas de Mar	21/03/1997
Cádiz	22/03/1995
Algeciras	11/07/2001
Chiclana de la Frontera	23/03/2007
El Puerto de Santa María	18/12/1991
Jerez de la Frontera	22/03/1995
La Línea de la Concepción	08/03/1985
San Fernando	20/07/1992
Sanlúcar de Barrameda	30/10/1996
Córdoba	21/12/2001
Granada	09/02/2001
Motril	19/12/2003
Huelva	13/10/1999
Jaén	27/06/1995
Linares	02/02/1995
Málaga	10/07/1997
Benalmádena	04/03/2003
Estepona	27/04/1994
Fuengirola	12/11/1998
Marbella	03/06/1986
Mijas	16/12/1999
Torremolinos	09/10/1996
Vélez-Málaga	27/02/1996
Sevilla	19/07/2006
Alcalá de Guadaíra	21/03/1994
Dos Hermanas	26/07/2002

cuadro nº 1

Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio

14. Aunque, en principio, los planes urbanísticos tienen vigencia indefinida (art. 35.1 LOUA), por su propia naturaleza poseen un plazo de ejecución concreto, pues definen el modelo territorial del municipio para un tiempo determinado (generalmente ocho años, divididos en cuatrienios). Por consiguiente, si la ejecución del planeamiento se prolonga excesivamente en el tiempo y el plan no se somete a revisión, éste va perdiendo, paulatinamente, su efectividad y se hace necesario modificarlo puntualmente para poder seguir urbanizando el municipio⁴.

La LOUA prevé que, cuando los planes generales se encuentren manifiestamente desfasados por haber transcurrido quince años desde su aprobación, la Consejería con competencia en materia de urbanismo requerirá al municipio para que adopte las medidas precisas para su revisión e, incluso, podrá formularlos en sustitución del ayuntamiento [art. 31.2.A) b)].

15. La antigüedad de los instrumentos generales de planeamiento de los municipios auditados se expone en el siguiente cuadro:

⁴ Es necesario diferenciar entre la revisión y la modificación de los instrumentos de planeamiento. La revisión conlleva la alteración integral y sustancial de la ordenación establecida motivada por la elección de un modelo territorial distinto, por el agotamiento de la capacidad del plan o por la aparición de otras circunstancias sobrevenidas (en el presente caso, la promulgación de la LOUA). Por contra, la modificación del planeamiento introduce cambios aislados y concretos (modificaciones puntuales) que no responden a los intereses anteriores.

**ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA
DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES A LA LOUA**

Antigüedad	Municipios
Anteriores a 1991 (antigüedad de más de 18 años)	2 (7%)
Entre 1991 y 2000 (antigüedad entre 18 y 9 años)	17 (61%)
A partir de 2001 (antigüedad de menos de 9 años)	9 (32%)

cuadro nº 2

Fuente: Elaboración propia

16. Esta situación es todavía más preocupante en el resto de municipios de la Comunidad Autónoma, pues el 27% tienen un planeamiento general anterior a 1991 (es decir, con una antigüedad de más de 18 años). Así, según la informa-

ción de la Junta de Andalucía -disponible en la página web de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio- la antigüedad de los planes urbanísticos, a la fecha de terminación de los trabajos de campo de este informe, era la siguiente:

Antigüedad	Municipios
Anteriores a 1991 (antigüedad de más de 18 años)	186 (27%)
Entre 1991 y 2000 (antigüedad entre 18 y 9 años)	337 (50%)
A partir de 2001 (antigüedad de menos de 9 años)	153 (23%)

cuadro nº 3

Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio

17. En todo caso, es llamativa la situación de los municipios de Marbella y La Línea de la Concepción, pues sus planes urbanísticos tienen una antigüedad de 22 y 23 años respectivamente. Este excesivo retraso en la revisión del planeamiento supone que, para seguir urbanizando el municipio, las propias Corporaciones suscriban convenios urbanísticos para modificar puntualmente el plan antiguo. Así, el ayuntamiento de Marbella durante estos años ha suscrito más de 900 convenios, según la información que maneja el equipo redactor del nuevo plan general.

IV.2 ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES A LA LOUA

18. De los 28 municipios auditados solo 5 (El Ejido, Sevilla, Chiclana de la Frontera, Motril y Benalmádena) tienen adaptado, en todo o en parte, su planeamiento a las disposiciones de la LOUA. Los 23 restantes han iniciado el procedimiento de adaptación; bien de forma total (mediante su revisión-

adaptación) o bien de manera parcial (al amparo del Decreto 11/2008, de 22 de enero).

IV.3 PLANES GENERALES ADAPTADOS A LA LOUA

19. La disposición transitoria 4ª de la LOUA estableció que los planes urbanísticos que en el momento de su entrada en vigor estuviesen revisándose, y siempre que hubiese recaído la aprobación inicial, continuarían tramitándose conforme la legislación anterior, pero, en todo caso, deberían ajustar a la nueva ley el régimen urbanístico del suelo y la actividad de ejecución.

Esta circunstancia se ha producido en los municipios de Chiclana de la Frontera, Motril y Benalmádena, pues tramitaron el procedimiento de revisión de acuerdo con la Ley 1/1997, de 18 de junio, pero adaptaron el régimen urbanístico del suelo y la actividad de ejecución a las disposiciones de la LOUA. Por ello, en el presente informe se han

considerado como planes adaptados “en parte”.

20. El plan general de ordenación urbanística de Chiclana de la Frontera se aprobó definitivamente por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el 23 de diciembre de 2003, aunque algunas de sus determinaciones quedaron suspendidas. Más tarde, la Comisión aprobó, el 21 de julio de 2005, un Texto refundido del plan en el que, además de resolver las deficiencias puestas de manifiesto, se incorporaba un apartado específico dedicado a la adaptación a la LOUA. Ambas resoluciones han sido impugnadas ante los tribunales de justicia sin que hasta el momento haya recaído sentencia firme sobre el asunto. En todo caso, la Comisión Provincial ha vuelto a aprobar definitivamente el plan, el 23 de marzo de 2007, a los efectos de convalidar lo actuado (sic).

21. En Motril, el plan general de ordenación urbanística lo aprobó la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo el 19 de diciembre de 2003. No obstante, con anterioridad, el ayuntamiento, al acordar su aproba-

ción provisional, el 30 de abril de 2003, aprovechó para ajustar a la LOUA el régimen urbanístico del suelo y la actividad de ejecución.

22. En el caso de Benalmádena, el planeamiento se aprobó el 4 de marzo de 2003. Poco tiempo después, el 8 de abril de ese año, el Pleno de la Corporación, al amparo de la disposición transitoria citada, adoptó el acuerdo de ajustar el régimen urbanístico del suelo y la actividad de ejecución a lo dispuesto en la LOUA.

23. Por último, están adaptados plenamente a la LOUA (pues el procedimiento de revisión-adaptación se ha tramitado según sus disposiciones) los planes generales de los municipios de Sevilla y El Ejido. El de Sevilla se aprobó definitivamente por la Consejería el 19 de julio de 2006 y con posterioridad, se ha elaborado un Texto refundido el 9 de octubre de 2007. En el caso de El Ejido, el instrumento de planeamiento general se aprobó el 21 de mayo de 2008.

Las fechas más destacadas del procedimiento de revisión-adaptación son las siguientes:

Municipio	Acuerdo inicial	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional	Aprobación definitiva
El Ejido	-	07/03/2005	22/07/2005	27/03/2006	21/05/2008
Sevilla	30/12/1999	26/12/2002	14/06/2004	14/07/2005	19/07/2006

cuadro nº 4

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos y por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio

24. De los cinco planes generales de ordenación urbanística adaptados a la LOUA, los de Chiclana de la Frontera y de Sevilla han sido impugnados ante los tribunales de justicia. En el primer caso, como se acaba de señalar, las resoluciones de la Comisión Provincial de

Ordenación del Territorio y Urbanismo de 23 de diciembre de 2003 y de 21 de julio de 2005, fueron anuladas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, aunque las sentencias han sido recurridas en casación por la Junta de Andalucía.

En el caso del municipio de Sevilla, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por auto de 12 de diciembre de 2007, ha suspendido cautelarmente la vigencia de determinados artículos del plan general de ordenación urbanística de 19 de julio de 2006; si bien, a la fecha de finalización de los trabajos de campo todavía no se había dictado la sentencia definitiva.

Hechos posteriores ⁵

Finalizados los trabajos de campo de esta auditoría, se han aprobado los planes generales de ordenación urbanística de los municipios de Roquetas de Mar (3 de marzo de 2009) y Jerez de la Frontera (17 de abril de 2009).

IV.4 PLANES GENERALES EN PROCESO DE ADAPTACIÓN

25. Los 23 municipios restantes han iniciado el procedimiento de adaptación; bien de manera total (mediante su revisión-adaptación) o bien de forma parcial (al amparo del Decreto 11/2008, de 22 de enero).

IV.4.1. Procedimiento de revisión-adaptación a la LOUA

26. La revisión-adaptación la han comenzado 21 ayuntamientos. Los principales hitos del procedimiento son los siguientes:

⁵ Punto modificado por la alegación presentada.

**ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA
DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES A LA LOUA**

Municipios	Acuerdo inicial	Documento de avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional	Aprobación definitiva
Almería	14/10/2003	22/09/2005	30/03/2007		
Roquetas de Mar	-	14/11/2003 ⁶	02/08/2006	12/03/2008	
Cádiz	30/04/2004	29/03/2007			
Algeciras	29/09/2005				
El Puerto de Santa María	07/10/1999	20/02/2001	08/01/2003	09/06/2006	
Jerez de la Frontera	27/01/2004	14/11/2005	26/09/2006	01/08/2008	
La Línea de la Concepción	-	26/11/1999	27/12/2002		
San Fernando	-	15/04/2002	26/04/2006		
Sanlúcar de Barrameda	15/07/2004	09/11/2005			
Granada	-	28/07/2005	21/12/2007		
Huelva	28/04/2005				
Jaén	-	27/12/2006			
Linares	30/09/2002				
Málaga	-	01/07/2005	26/07/2006	14/08/2008	
Estepona	-	30/09/2005			
Fuengirola	13/02/2004	26/07/2004	04/08/2006	18/10/2007	
Marbella	21/11/2003	15/07/2005	19/07/2007	23/10/2008	
Mijas	14/08/2003	30/06/2004	05/08/2005		
Torremolinos	-	20/02/2006	29/04/2008		
Vélez-Málaga	-	13/04/2004	07/08/2006		
Alcalá de Guadaíra	16/12/2004	18/07/2006			

cuadro nº 5

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos y por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio

⁶ Cuadro modificado por la alegación presentada.

27. Los municipios de Algeciras, Huelva y Linares adoptaron un acuerdo inicial para comenzar el procedimiento, pero no han llegado siquiera a aprobar el documento de avance. Se debe resaltar la situación de Linares, pues el acuerdo se remonta al 30 de septiembre de 2002 sin que hasta la fecha se haya aprobado el avance; además, obtuvo en el año 2005 una subvención de la Junta de Andalucía para su formulación (§ 54).

28. En el caso de Marbella, se debe tener en cuenta que la Junta de Andalucía, por acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2006, le retiró las competencias urbanísticas y creó la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella, dependiente de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (Decreto 118/2006, de 20 de junio). Esta oficina ha

ejercido las funciones sobre planeamiento urbanístico hasta su supresión por Orden de 22 de enero de 2008.

29. El documento de avance permite definir los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación. Los ayuntamientos restantes han cumplido con este trámite que, según la LOUA, es preceptivo en la revisión del planeamiento general (art. 29 LOUA).

El avance del instrumento de planeamiento se debe someter a información pública para que los interesados puedan formular las sugerencias que consideren oportunas (art. 125 RP). Las sugerencias recepcionadas y, en su caso, las incorporadas al documento respectivo son las que siguen:

Municipios	Presentadas	Admitidas
Almería	336	304
Roquetas de Mar	161	121
Cádiz	148	-
El Puerto de Santa María	217	-
Jerez de la Frontera	249	-
La Línea de la Concepción	34	-
San Fernando	27	19
Sanlúcar de Barrameda	798	-
Granada	132	53
Jaén	24	-
Málaga	2.230	-
Estepona	2.428	-
Fuengirola	194	-
Marbella	-	-
Mijas	684	-
Torremolinos	44	-
Vélez-Málaga	612	-
Alcalá de Guadaíra	183	-

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos

cuadro nº 6

30. Antes de la aprobación inicial se deben solicitar a la Administración competente determinados informes previstos en la normativa sectorial, como por ejemplo, los recogidos en la legislación de costas o en la de carreteras.

31. La aprobación inicial le corresponde a los propios ayuntamientos. Hasta la fecha de finalización de los trabajos de campo, 13 municipios habían aprobado inicialmente la revisión-adaptación del plan general. Una vez acordada, será preceptiva una nueva información pública, para que los interesados puedan presentar las alegaciones correspondientes.

**ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA
DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES A LA LOUA**

El número de alegaciones presentadas y, en su caso, admitidas, según la informa-

ción aportada por las propias Corporaciones, se expone en el siguiente cuadro:

Municipios	Presentadas	Admitidas
Almería	1.327	-
Roquetas de Mar	1.904	1.048
El Puerto de Santa María	525	-
Jerez de la Frontera	542	-
La Línea de la Concepción	643	-
San Fernando	564	412
Granada	1.300	-
Málaga	6.765	-
Fuengirola	780	-
Marbella	8.532	-
Mijas	1.160	-
Torremolinos	271	-
Vélez-Málaga	641	-

cuadro nº 7

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos

32. El documento de aprobación inicial, también, debe someterse a los informes y dictámenes sectoriales de las entidades administrativas gestoras de intereses públicos afectados (medio ambiente, carreteras, patrimonio histórico, comercio interior, etc.). A su vez, la Junta de Andalucía debe elaborar un informe de incidencia territorial (art. 32.1.2ª LOUA).

33. Finalizados estos trámites, el ayuntamiento procederá, en su caso, a la aprobación provisional. Tan solo seis municipios han aprobado provisionalmente la revisión-adaptación del planeamiento general (Roquetas de Mar, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Málaga, Marbella y Fuengirola).

34. En el municipio de La Línea de la Concepción, el Pleno del ayuntamiento efectuó la aprobación provisional el 5 de diciembre de 2006; si bien, a requerimiento de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas, y ante la ausencia de informes preceptivos, y en su caso, vinculantes, el Pleno declaró la anulabilidad de tal aprobación y acordó retrotraer el procedimiento a fin de subsanar lo actuado (sic).

35. Antes de la aprobación definitiva, las entidades administrativas cuyos informes sectoriales sean vinculantes deberán verificar el contenido del informe emitido previamente (por ejemplo, el de costas [previsto en la legislación estatal] o los de valoración ambiental o carreteras [recogidos en la legislación autonómica]).

Por último, toda la documentación se remitirá a la Consejería con competencia en urbanismo a la que corresponde la aprobación definitiva de la revisión-adaptación.

36. Como puede observarse, el procedimiento de revisión-adaptación de los planes generales de urbanismo es complejo y laborioso, y el cumplimiento de todos los trámites previstos en la normativa urbanística y sectorial conlleva que se prolongue en el tiempo de manera excesiva. Las razones que pueden justificar esta situación son, por un lado, la complejidad técnica de tales instrumentos (que hacen conveniente la participación de especialistas en distintas materias: arquitectos, ingenieros, juristas, economistas, geógrafos...), por otro, la necesidad de dar audiencia a

todas las personas interesadas en la tramitación (la información pública se produce en dos momentos concretos: tras el avance y tras la aprobación inicial, pero, a veces, es necesario reiterarla cuando se den determinadas circunstancias [esta situación se ha producido, por ejemplo, en el municipio de Marbella en el que el documento de aprobación provisional se ha sometido, de nuevo, a dicho trámite]).

También se debe tener en cuenta que las Administraciones públicas que representan intereses generales afectados por el nuevo planeamiento deben emitir los informes establecidos en la legislación sectorial (medio ambiente, costas, aguas, carreteras, patrimonio histórico, defensa, aviación civil, ferrocarriles, puertos, comunicaciones electrónicas, comercio interior...). Este trámite también puede retrasar el procedimiento, pues, aunque en principio, hay un plazo para su emisión -que no suele ser superior a dos meses-, éste puede quedar suspendido -en el caso de los informes preceptivos y, por supuesto, en los vinculantes- hasta que por parte del ayuntamiento se aporte la documentación o información complementaria solicitada por la Administración respectiva.

37. Además, en el presente caso, ha influido de manera decisiva la aprobación de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y, sobre todo, la del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre) que no permite crecimientos territoriales superiores al 40% del suelo urbano del municipio o del 30% de la población⁷.

⁷ La base 45 del POT, establece: "Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de

IV.4.2. Procedimiento de adaptación parcial (Decreto 11/2008, de 22 de enero)

38. Los dos municipios restantes (Córdoba y Dos Hermanas) han optado por la adaptación parcial, prevista en el Decreto 11/2008, de 22 de enero. En él se regula un procedimiento que simplifica y agiliza los trámites de la adaptación a la LOUA y, además, otorga a los propios ayuntamientos la competencia para su aprobación definitiva.

En todo caso, se debe tener en cuenta que la adaptación parcial es compatible con la adaptación total (revisión-adaptación) y, por consiguiente, hay Entidades locales que han optado por desarrollar ambos procedimientos.

39. A la fecha de finalización de los trabajos de campo de esta auditoría (31/10/2008), habían adoptado un acuerdo formal para iniciar el procedimiento de adaptación parcial previsto en el Decreto 11/2008, de 22 de enero, los siguientes municipios:

Municipios	Acuerdo
El Puerto de Santa María	09/10/2008
La Línea de la Concepción	28/08/2008
Córdoba	17/06/2008
Vélez-Málaga	22/04/2008
Dos Hermanas	14/07/2008

cuadro nº 8

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos

40. Por su parte, Algeciras, Chiclana de la Frontera, Jerez de la Frontera, Huelva, Granada, Jaén, Linares, Fuengirola, Mijas y Alcalá de Guadaíra, también

suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años". Estos límites han sido desarrollados por el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que excluye del crecimiento territorial el suelo industrial y modula el crecimiento de población para municipios de menos de 10.000 habitantes.

estaban trabajando en esta adaptación parcial, según han manifestado a esta Institución.

Hechos posteriores ⁸

Finalizados los trabajos de campo de este informe han aprobado el documento de adaptación parcial los municipios de Dos Hermanas (7 de noviembre de 2008), Granada (27 de febrero de 2009), El Puerto de Santa María (10 de marzo de 2009), La Línea de la Concepción (2 de abril de 2009), Linares (5 de mayo de 2009), Algeciras (18 de mayo de 2009), Alcalá de Guadaíra (16 de julio de 2009), Jaén (31 de julio de 2009) y Vélez-Málaga (29 de octubre de 2009).

IV.5 TIEMPO QUE TRANSCURRE EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y PERIODO DE VIGENCIA DEL PLANEAMIENTO GENERAL

41. Como ya se ha señalado, el procedimiento de revisión de los instrumentos generales de planeamiento se prolonga excesivamente en el tiempo. Esta circunstancia se acentúa, aún más si cabe, si se tiene en cuenta que los ayuntamientos tardan bastante tiempo en iniciarlo:

⁸ Punto modificado por la alegación presentada.

**ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA
DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES A LA LOUA**

Municipios	Planeamiento vigente	Acuerdo de revisión o adaptación	Tiempo transcurrido
Almería	24/06/1998	14/10/2003	5 años y 4 meses
Roquetas de Mar	21/03/1997	14/11/2003 ⁹	6 años y 8 meses
Cádiz	22/03/1995	30/04/2004	9 años y 1 mes
Algeciras	11/07/2001	29/09/2005	4 años y 2 meses
El Puerto de Santa María	18/12/1991	07/10/1999	7 años y 10 meses
Jerez de la Frontera	22/03/1995	27/01/2004	8 años y 10 meses
La Línea de la Concepción	08/03/1985	26/11/1999	14 años y 8 meses
San Fernando	20/07/1992	15/04/2002	9 años y 9 meses
Sanlúcar de Barrameda	30/10/1996	15/07/2004	7 años y 9 meses
Granada	09/02/2001	28/07/2005	4 años y 5 meses
Huelva	13/10/1999	28/04/2005	5 años y 6 meses
Jaén	27/06/1995	27/12/2006	11 años y 6 meses
Linares	02/02/1995	30/09/2002	7 años y 7 meses
Málaga	10/07/1997	01/07/2005	7 años y 11 meses
Estepona	27/04/1994	30/12/2005	11 años y 7 meses
Fuengirola	12/11/1998	13/02/2004	5 años y 2 meses
Marbella	03/06/1986	21/11/2003	17 años y 5 meses
Mijas	16/12/1999	14/08/2003	3 años y 8 meses
Torremolinos	09/10/1996	20/02/2006	9 años y 4 meses
Vélez-Málaga	27/02/1996	13/04/2004	9 años y 2 meses
Alcalá de Guadaíra	21/03/1994	16/12/2004	9 años y 9 meses

Fuente: Elaboración propia

cuadro nº 9

42. El tiempo medio que transcurre desde la entrada en vigor del plan y el acuerdo, adoptado por las Entidades locales, de iniciar su revisión, se sitúa en ocho años y cuatro meses.

Por otro lado, se ha calculado el tiempo que se tarda en la tramitación del procedimiento de revisión; si bien, solo se ha podido computar desde que las Corporaciones acuerdan comenzar la revisión hasta la finalización de los trabajos de campo de este informe (31/10/2008):

Municipios	Acuerdo Inicial	Avance	Aprobación inicial	Aprobación provisional	Aprobación definitiva
Almería	5 años y 2 meses				
Roquetas de Mar	5 años y 9 meses				
Cádiz	4 años y 6 meses				
Algeciras	3 años y 1 mes				
El Puerto de Santa María	9 años y 1 mes				
Jerez de la Frontera	4 años y 9 meses				
La Línea de la Concepción	9 años				
San Fernando	6 años y 6 meses				
Sanlúcar de Barrameda	4 años y 3 meses				
Granada	3 años y 3 meses				
Huelva	3 años y 6 meses				
Jaén	1 año y 10 meses				
Linares	6 años y 1 mes				
Málaga	3 años y 2 meses				
Estepona	2 años y 2 meses				
Fuengirola	4 años y 8 meses				
Marbella	4 años y 11 meses				
Mijas	5 años y 2 meses				
Torremolinos	2 años y 8 meses				
Vélez-Málaga	4 años y 6 meses				
Alcalá de Guadaíra	3 años y 10 meses				

Fuente: Elaboración propia

cuadro nº 10

⁹ Cuadro nº 9 y punto 42 modificados por las alegaciones presentadas

**ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA
DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES A LA LOUA**

La media se sitúa en cuatro años y ocho meses. Si se le añade el tiempo que pasa hasta que adoptan el acuerdo de revisar, el lapso de tiempo medio se sitúa en 12 años y 2 meses. De esta forma, se puede entender la excesiva antigüedad de la mayoría de los planes generales de los municipios fiscalizados, como se ponía de manifiesto al principio del informe (cuadro nº 2).

43. Por otro lado, se debe reseñar la situación de los ayuntamientos de El Puerto de Santa María y de La Línea de la Concepción que llevan nueve años en la tramitación del procedimiento, sin

que lo hayan concluido (cuadro nº 5). También la de los municipios de Sanlúcar de Barrameda, Estepona y Mijas, pues la última actuación realizada en el procedimiento de revisión se efectuó en el ejercicio 2005 y desde entonces, según los datos facilitados, la tramitación ha quedado paralizada (cuadro nº 5).

44. Por último, se ha calculado, para los cinco municipios que están adaptados a la LOUA, el tiempo que ha transcurrido desde que aprobaron los planes anteriores hasta la entrada en vigor de los nuevos, que coincide, prácticamente, con el periodo de vigencia de aquéllos:

Municipios	Plan anterior	Plan actual	Tiempo
El Ejido	25/07/2002	21/05/2008	5 años y 10 meses
Chiclana de la Frontera	08/09/1987	23/03/2007	18 años y 6 meses
Motril	19/07/1991	19/12/2003	11 años y 5 meses
Benalmádena	26/02/1996	04/03/2003	7 años
Sevilla	29/12/1987	19/07/2006	18 años y 7 meses

Fuente: Elaboración propia

cuadro nº 11

45. Desde que se aprueba un plan general hasta que se revisa y se sustituye por uno nuevo, transcurre una media de 12 años y 3 meses (similar a los 12 años y 2 meses que se acaban de reseñar).

46. En suma, se tarda más tiempo en la redacción y revisión de los instrumentos generales de planeamiento que en la ejecución de los mismos. De esta forma, se ha podido afirmar que “los planes de urbanismo están más tiempo en estado de revisión que en estado de aplicación”.

V. COSTE DE LA ADAPTACIÓN Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

V.1 CONTRATOS SUSCRITOS CON TERCEROS

47. Para la redacción y elaboración de los planes generales, 11 ayuntamientos han suscrito contratos de servicios con empresas externas. En el siguiente cuadro se exponen los adjudicatarios y el importe de los contratos:

Municipios	Empresa adjudicataria	Importe
Almería	URCI Consultores, SL	1.979.743,00
Roquetas de Mar	Luis Felipe Aparicio Pérez	*597.159,12
Algeciras	Territorio y Ciudad, SL	1.602.740,00
El Puerto de Santa María	Territorio y Ciudad, SL	1.989.079,18
San Fernando	Territorio y Ciudad, SL	686.126,62
Huelva	PROINTEC, SA	857.506,00
Jaén	José Seguí Arquitectos Asociados, SL	767.274,00
Linares	UTE Territorial Urbanístico	275.000,00
Estepona	Enrique Bardají y Asociados, SL	*1.971.148,91
Marbella	Territorio y Ciudad, SL	1.483.915,00
Alcalá de Guadaíra	Territorio y Ciudad, SL	1.184.000,00

(*) Incluye los modificados del contrato original

cuadro nº 12

48. Los 17 municipios restantes han utilizado, en principio, sus propios medios, aunque también ha sido necesario, en determinados supuestos, subcontratar algunas actuaciones (estudios técnicos, planimetrías, asesoramientos...).

V.2 COSTE DE LA ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO

49. Según la información facilitada por las propias Corporaciones, los gastos asumidos para la adaptación de los planes generales a la LOUA, son, al menos, los siguientes:

Municipios	Gastos Realizados	€
Almería	1.979.743	
El Ejido	600.000	
Roquetas de Mar	597.159	
Cádiz	233.905	
Algeciras (*)	1.602.740	
Chiclana de la Frontera	-	
El Puerto de Santa María	2.724.330	
Jerez de la Frontera	634.188	
La Línea de la Concepción (*)	269.030	
San Fernando	686.127	
Sanlúcar de Barrameda	1.387.569	
Córdoba	-	
Granada	288.521	
Motril	-	
Huelva	857.506	
Jaén	767.274	
Linares (*)	275.000	
Málaga (*)	1.227.449	
Benalmádena	-	
Estepona	1.971.149	
Fuengirola	716.560	
Marbella (*)	1.483.915	
Mijas	497.310	
Torremolinos	361.417	
Vélez-Málaga	628.264	
Sevilla	7.431.997	
Alcalá de Guadaíra (*)	1.184.000	
Dos Hermanas	-	

cuadro nº 13

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos

(*) Se corresponde con la cuantía de los contratos suscritos con terceros.

50. Sin embargo, esta información no es comparable, pues en algunos supuestos responde a los costes contabilizados por la Entidad local (17) y en otros (6) la información se ha obtenido de los con-

tratos administrativos suscritos. Así, por ejemplo, en Algeciras se suscribió, el 14 de febrero de 2006, un contrato para la redacción del planeamiento, pero los trabajos todavía no se han iniciado.

Por otro lado, no se ha tomado en consideración la información de Chiclana de la Frontera, Motril y Benalmádena, pues se adaptaron hace bastante tiempo a la LOUA (§ 20, 21 y 22) ni la de Córdoba y Dos Hermanas, porque han optado, recientemente, por la adaptación parcial prevista en el Decreto 11/2008, de 22 de enero (§ 39).

51. El ayuntamiento de Sevilla creó, en el año 2000, una oficina técnica para la revisión del plan general denominada "Oficina del Plan", en la que se integraron técnicos del ayuntamiento y profesionales externos contratados laboralmente. Esta Oficina ha estado en funcionamiento hasta que se aprobó definitivamente la revisión-adaptación del plan. Los gastos asumidos para la revisión del plan general, según la información facilitada por la Entidad local, se desglosan de la siguiente manera:

Capítulos Presupuestarios	Importe	€
Capítulo I (personal)	4.743.708	
Capítulo II (gastos ctes.)	2.639.889	
Capítulo VI (inversiones)	48.400	
Total	7.431.997	

cuadro nº 14

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos

52. Para el control de los gastos, solamente los ayuntamientos de El Puerto de Santa María, Estepona y Sevilla han creado un proyecto específico para imputar los gastos realizados en la revisión-adaptación del plan general. Por su parte, el ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda -a través de su Gerencia de Urbanismo- ha incluido en la informa-

ción facilitada tanto los costes directos como indirectos.

V.3 FUENTES DE FINANCIACIÓN

53. Los gastos asumidos por los ayuntamientos para la revisión del planeamiento se han financiado, en principio, con recursos propios de las Entidades locales respectivas.

Los ayuntamientos de Sanlúcar de Barrameda, Linares, Marbella y Torremolinos han obtenido subvenciones de la Junta de Andalucía para la elaboración del documento de avance y, en el caso de Marbella, para la aprobación inicial.

Los municipios de San Fernando, Linares y Roquetas de Mar han recurrido a operaciones de crédito para financiar los trabajos necesarios para la adaptación del planeamiento general.

V.4 SUBVENCIONES RECIBIDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

54. Desde la promulgación de la LOUA, la Junta de Andalucía ha dictado distintas ordenes que regulan la concesión de ayudas para la financiación de actuaciones en materia de urbanismo y, en concreto, para la adaptación del planeamiento urbanístico a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre¹⁰.

La Orden de 27 de octubre de 2003 regula la concesión de subvenciones a las Entidades locales para la adaptación del planeamiento urbanístico a la LOUA. Éstas se otorgan mediante reso-

lución del titular de la Dirección General de Urbanismo, y en los supuestos de municipios de más de 100.000 habitantes se efectuará en el marco de un convenio de cooperación con la Corporación local respectiva. Las ayudas se pueden conceder para la totalidad de las fases de planeamiento (avance, aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva) o para algunas en concreto.

Al amparo de esta normativa, la Junta ha concedido a los ayuntamientos de Sanlúcar de Barrameda, Linares, Marbella y Torremolinos las siguientes subvenciones para la elaboración del documento de avance:

Municipios	Fecha de concesión	Importe
Sanlúcar de Barrameda	15/07/2005	140.342
Linares	23/09/2005	86.434
Marbella	15/01/2004	890.349
Torremolinos	05/12/2005	80.218

cuadro nº 15

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos

En el caso de Marbella, la Junta de Andalucía y el ayuntamiento suscribieron, el 15 de enero de 2004, un convenio de cooperación para la financiación del documento de avance y la aprobación inicial. Por resolución de la Directora General de Urbanismo, de 21 de julio de 2004, se le otorgan a la citada Entidad local 890.349 €.

55. Es significativo que solamente 4 de los 28 municipios auditados hayan obtenido subvenciones de la Junta de Andalucía para la adaptación de sus planes generales a la LOUA.

56. En todo caso, esta situación ha cambiado con la última Orden de 8 de julio de 2008 que mantiene las ayudas para la revisión-adaptación de los planes

¹⁰ Órdenes de 27 de octubre de 2003 (BOJA nº 209), de 27 de octubre de 2005, que prorroga la vigencia de la anterior (BOJA nº 217), de 21 de marzo de 2006 (BOJA nº 63) y de 8 de julio de 2008 (BOJA nº 152).

generales y, además, incorpora como novedad la posibilidad de financiar hasta el 100% del presupuesto de redacción de la adaptación parcial prevista en el Decreto 11/2008, de 22 de enero. En tal sentido, han solicitado la citadas subvenciones las siguientes Entidades locales: Algeciras, El Puerto de Santa María, La Línea de la Concepción, Chiclana de la Frontera, Jerez de la Frontera, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Linares y Alcalá de Guadaíra (11 de los 28 municipios fiscalizados).

V.5 CANTIDADES ANTICIPADAS POR CONVENIOS URBANÍSTICOS

57. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, tras su reforma por la Ley 15/2005, de 11 de noviembre, ha establecido que las cantidades anticipadas que se obtengan como consecuencia de un convenio urbanístico de planeamiento, deben ser consideradas como depósitos constituidos ante la caja de la Administración, sin que se pueda disponer de ellas hasta que se apruebe el correspondiente instrumento de planeamiento o se delimite la unidad de ejecución (art. 30.3.3ª LOUA).

Se pretende, pues, que las Corporaciones locales no utilicen las cantidades recibidas “a cuenta” por un convenio urbanístico, hasta que se apruebe definitivamente el instrumento de planeamiento. Se intenta evitar, así, el efecto negativo que, sobre la tesorería de las Entidades locales, provocaría el reintegro de estas cantidades, si la Administración competente no aprueba definitivamente el instrumento de planeamiento.

Por tanto, las Corporaciones no pueden disponer de estas cantidades anticipadas

porque, por un lado, la LOUA dice inequívocamente que tendrán la consideración de “depósitos” y que quedan afectados al cumplimiento de lo estipulado en el convenio y, por otro, porque el incumplimiento de las cláusulas del convenio supondría la obligación de reintegrarlas, lo que incidiría negativamente en la tesorería de la Entidad.

58. Para conocer las cantidades anticipadas obtenidas por los municipios, ha sido necesario solicitar a los interventores de 21 de los 28 ayuntamientos un informe en el que se certifiquen si hubo o no anticipos por convenios. En el supuesto de Estepona la información debe analizarse con suma cautela, pues los convenios urbanísticos fueron intervenidos judicialmente y, además, la información contable no ha podido ser contrastada.

Las cantidades obtenidas son las siguientes:

Municipios	Cantidades	€
El Ejido	2.584.694	
Jerez de la Frontera	1.749.860	
San Fernando	80.383	
Málaga	18.468.750	
Estepona	3.295.070	
Fuengirola	12.992.410	
Torremolinos	1.192.795	
Alcalá de Guadaíra	1.946.908	
cuadro nº 16		

Fuente: Información facilitada por los ayuntamientos

59. Estas cantidades deben contabilizarse como operaciones no presupuestarias y solo, una vez aprobado el instrumento de planeamiento o delimitada la unidad de ejecución, se podrán imputar al correspondiente presupuesto.

60. Por otro lado, el término categórico utilizado por la LOUA “no pudiendo disponerse de las citadas cantidades”, hace necesario que se depositen en cuentas sepa-

radas y diferenciadas de las demás de la Corporación, como, por ejemplo, prevé el Decreto-Ley 2/2008, de 9 de diciembre, para los fondos derivados del Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) ¹¹.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

61. Transcurrido el plazo de cuatro años concedido por la LOUA para que los municipios adaptasen sus planes generales a las disposiciones de la Ley, 16 de los 28 municipios de más de 50.000 habitantes fiscalizados, se han adaptado total o parcialmente a la Ley de Ordenación Urbanística (§ 18, 24 y 40).

Los restantes han iniciado el procedimiento de adaptación, bien de forma total (mediante su revisión-adaptación) o bien de manera parcial (al amparo del Decreto 11/2008, de 22 de enero) (§ 25).

62. Los municipios de Chiclana de la Frontera, Motril y Benalmádena se han adaptado “en parte” a la LOUA, pues tramitaron el procedimiento de revisión de acuerdo con la Ley 1/1997, de 18 de junio, pero adaptaron el régimen urbanístico del suelo y la actividad de ejecución a sus disposiciones. Por su parte, están adaptados plenamente a la LOUA (pues el procedimiento de revisión-adaptación se ha tramitado según sus disposiciones) los planes generales de los municipios de Sevilla, El Ejido, Roquetas de Mar y Jerez de la Frontera (§ 19, 23 y 24).

63. La revisión-adaptación la han iniciado 23 ayuntamientos. Tres de ellos (Algeciras, Huelva y Linares) comenzaron el procedimiento, pero no han llegado siquiera a completar la primera fase. Por su parte, solo seis han procedido a la aprobación provisional (§23, 26, 27, 33).

64. En todo caso, el procedimiento de revisión adaptación es complejo y laborioso, y el cumplimiento de todas los trámites previstos en la normativa urbanística y sectorial conlleva que se prolongue excesivamente en el tiempo. Así, el tiempo medio que tardan los ayuntamientos en aprobar la revisión de sus planes generales se sitúa, como mínimo, en 12 años y 3 meses. De manera que los planes generales de urbanismo están más tiempo redactándose y revisándose que en ejecución (§ 36 y 45).

Los ayuntamientos deben comenzar con la suficiente antelación el procedimiento de revisión de sus planes generales de urbanismo y no dejar transcurrir tanto tiempo en adoptar el acuerdo de iniciar la tramitación.

Por otro lado, para evitar el lapso de tiempo excesivo que transcurre en la tramitación del procedimiento de revisión, se recomienda reformar las legislaciones sectoriales con la finalidad de intentar que la emisión de los informes preceptivos, así como los vinculantes, no dilaten en exceso el procedimiento.

65. Por otro lado, este retraso en la tramitación conlleva que los planes generales de los municipios de Andalucía sean bastante antiguos. A la fecha de finalización de los trabajos de campo de este informe, el 27% de los instrumentos de planeamiento general tenían más de 18 años, el 50% entre 18 y 9 años y el 23% restante, menos de esa cifra (§ 16).

¹¹ El artículo 7 del Decreto-Ley, determina: “Los fondos recibidos se integrarán en una cuenta separada denominada “Programa PROTEJA” que los ayuntamientos que ejecuten los proyectos y las Diputaciones Provinciales utilizarán exclusivamente para situar los ingresos y realizar los pagos que se deriven del presente Decreto-Ley”.

66. Además, es llamativa la situación de los municipios de Marbella y La Línea de la Concepción, pues sus planes urbanísticos tienen una antigüedad de 22 y 23 años respectivamente. Este excesivo retraso en la revisión del planeamiento supone que, para seguir urbanizando el municipio, las propias Corporaciones suscriban convenios urbanísticos para modificar puntualmente el plan antiguo. Así, el ayuntamiento de Marbella durante estos años ha suscrito más de 900 convenios, según la información que maneja el equipo redactor del nuevo plan general (§ 17).

67. También se debe reseñar la situación de los ayuntamientos de El Puerto de Santa María y de La Línea de la Concepción que llevan nueve años en la tramitación del procedimiento, sin que lo hayan concluido, y la de Sanlúcar de Barrameda, Estepona y Mijas, pues la última actuación realizada en el procedimiento de revisión se efectuó en el ejercicio 2005 y desde entonces, según los datos facilitados, la tramitación ha quedado paralizada (§ 43).

Las Entidades locales deben adoptar las medidas necesarias para que sus planes urbanísticos no queden desfasados debido a su antigüedad. Un plan que se prolonguen en el tiempo más de ocho años obliga necesariamente a modificarlo de manera puntual y dificulta el desarrollo integral del municipio y la evolución sostenida del territorio.

68. Para facilitar la adaptación de los planes generales a la LOUA y, además, obtener suelo para atender a las necesidades de viviendas protegidas, la Junta de Andalucía ha dictado el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que agiliza el procedimiento y simplifica los trámites.

Se han acogido a este procedimiento de adaptación parcial 15 municipios (§ 40).

69. Por otro lado, se ha intentado conocer el coste que supone para las Corporaciones locales la adaptación de su planeamiento general. No obstante, la información obtenida no es comparable, pues en unos casos se han computado los gastos contabilizados por la Entidad y en otros, los correspondientes a los contratos suscritos con empresas externas (§ 50).

70. En todo caso, solamente los ayuntamientos de El Puerto de Santa María, Estepona y Sevilla han creado un proyecto de gasto específico para controlar los imputados a la revisión-adaptación. Por su parte, Sanlúcar de Barrameda -a través de su Gerencia de Urbanismo- ha incluido en la información facilitada tanto los costes directos como indirectos (§ 52).

Las Entidades locales deben establecer sistemas contables que le permitan conocer, en cada momento, el coste real que supone para los municipios la revisión de su planeamiento general. Para ello, deben crear proyectos de gasto que garanticen el control y seguimiento de los mismos (regla 42 ICL).

71. Los gastos asumidos por los ayuntamientos para la revisión del planeamiento se han financiado, en principio, con recursos propios de la Entidades locales respectivas.

Los municipios de San Fernando, Linares y Roquetas de Mar han recurrido a operaciones de crédito para financiar los trabajos necesarios para la adaptación del planeamiento general (§ 53).

72. Los ayuntamientos de Sanlúcar de Barrameda, Linares, Marbella y Torremolinos han obtenido subvenciones de la Junta de Andalucía para la elaboración del documento de avance y, en el caso de Marbella, para la aprobación inicial. Es significativo que solamente 4 de los 28 municipios auditados hayan obtenido ayudas de la Comunidad Autónoma para la revisión de su planeamiento general. En todo caso, esta situación ha cambiado con la última Orden de 8 de julio de 2008, pues de los 23 municipios de más de 50.000 habitantes que todavía no se habían adaptado, 11 han solicitado subvenciones (§ 54, 55 y 56).

73. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, tras su reforma por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, ha establecido que las cantidades anticipadas que se obtengan como consecuencia de un convenio urbanístico de planeamiento, deben ser consideradas como depósitos constituidos ante la caja de la Administración, sin que se pueda disponer de ellas hasta que se apruebe el correspondiente instrumento de planeamiento o se delimite la unidad de ejecución (art. 30.3.3ª LOUA) (§ 57).

74. Desde la entrada en vigor de la reforma, han obtenido cantidades anticipadas por convenios urbanísticos los municipios de El Ejido, Jerez de la Frontera, San Fernando, Málaga, Estepona, Fuengirola, Torremolinos y Alcalá de Guadaíra (§ 58).

75. Estas cantidades deben contabilizarse como operaciones no presupuestarias y solo, una vez aprobado el instrumento de planeamiento o delimitada la unidad de ejecución, se podrán imputar al co-

rrespondiente presupuesto. Por otro lado, el término categórico utilizado por la LOUA “no pudiendo disponerse de las citadas cantidades”, hace necesario que se depositen en cuentas separadas y diferenciadas de las demás de la Corporación, como, por ejemplo, prevé el Decreto-Ley 2/2008, de 9 de diciembre, para los fondos derivados del Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) (§ 59 y 60).

Las Corporaciones locales deben adoptar las medidas necesarias para garantizar las previsiones contenidas en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. En tal sentido, se recomienda que incorporen en las Bases de ejecución del presupuesto los límites previstos en la legislación urbanística y especifiquen la cuenta o cuentas no presupuestarias en las que se deberán contabilizar estas operaciones (por ejemplo, “depósitos de convenios urbanísticos” u otra similar), así como la obligación de depositar las cantidades recibidas en cuentas diferenciadas, que no se podrán utilizar hasta que se apruebe el instrumento de planeamiento o se delimite la unidad de ejecución.

**ADAPTACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA
DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES A LA LOUA**

VII. ANEXO

Anexo I

Municipios	Población
Almería	185.309
El Ejido	75.969
Roquetas de Mar	71.740
Cádiz	130.561
Algeciras	112.937
Chiclana de la Frontera	72.364
El Puerto de Santa María	83.101
Jerez de la Frontera	199.544
La Línea de la Concepción	63.026
San Fernando	93.544
Sanlúcar de Barrameda	63.509
Córdoba	322.867
Granada	237.929
Motril	57.895
Huelva	145.763
Jaén	116.769
Linares	61.452
Málaga	560.631
Benalmádena	50.298
Estepona	58.603
Fuengirola	63.899
Marbella	125.519
Mijas	61.147
Torremolinos	58.683
Vélez-Málaga	67.697
Sevilla	704.414
Alcalá de Guadaíra	64.990
Dos Hermanas	114.672

Fuente: IEA (1 de enero de 2006)

VIII. ALEGACIONES

AYTO. DE ALGECIRAS

ALEGACIÓN Nº 1 (pág. 16, p. 50)

El Excmo. Ayuntamiento Pleno, aceptó la cesión a favor del Ayuntamiento del contrato suscrito entre la Empresa Municipal de Suelo y Vivienda (EMUVIASA) y la empresa TERRITORIO Y CIUDAD, S.L. (Se adjunta fotocopia del certificado de Pleno).

ALEGACIÓN Nº 2 (pág. 13, p. 40)

ALEGACIÓN ADMITIDA

AYUNTAMIENTO DE FUENGI-
ROLA

ALEGACIÓN Nº 3 (págs. 19 y 20, p. 64)

Es de referencia el informe provisional de fiscalización de la adaptación de los planes generales de ordenación urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley 7/2002 de 17 de diciembre (LOUA), respecto del cual quisiera emitir algunas consideraciones:

En mi opinión debiera incluirse en el informe no sólo una valoración de las actuaciones de los distintos Ayuntamientos de cara a esa adaptación sino haber solicitado a los Ayuntamientos información relativa al estado de tramitación y los motivos de esa situación, es decir, se ha valorado el retraso en la tramitación o el excesivo tiempo en la tramitación imputándose la misma a los Ayuntamientos sin averiguar la realidad.

Sólo en el capítulo VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, apartado 64 se recoge de manera breve y sucinta “Por otro lado, para evitar el lapso de tiempo excesivo que transcurre en la tramitación del procedimiento de revisión, se recomienda reformar las legislaciones sectoriales con la finalidad de intentar que la emisión de los informes preceptivos, así como los vinculantes, no dilaten en exceso el procedimiento”.

Es este aspecto el que debiera resaltarse de forma rotunda, al menos en el caso de este Ayuntamiento, en las causas del retraso en la tramitación, es el DESMESURADO PLAZO EN LA EMISIÓN DE LOS INFORMES PRECEPTIVOS Y LOS VINCULANTES.

Sirvan como ejemplo los siguientes:

1.- Tras la aprobación provisional se remite el 12 de noviembre de 2007 a la Demarcación de carreteras del Estado la solicitud de informe. Reciben la solicitud el 15 de noviembre de 2007.

SE RECEPCIONA EL INFORME EN ESTE AYUNTAMIENTO EL 4 DE JUNIO DE 2009. Es decir, “sólo” han tardado 19 meses en emitirlo.

Se ha remitido nuevamente el documento corregido el 31 de julio de 2009, a fecha de hoy 30 de septiembre, no tenemos noticias de contestación alguna, han pasado dos meses más.

Como anécdota sólo comentar que al menos una vez a la semana se llama telefónicamente por parte de esta Concejala o a la Demarcación de carreteras o al propio Ministerio.

2.- Tras la aprobación provisional se solicita la Declaración de Impacto Ambiental a la delegación en Málaga de la Consejería de Medio Ambiente, la recepción el 13 de noviembre de 2007.

SE RECIBE EL INFORME EL 1 DE ABRIL DE 2009. Es decir, “sólo” se ha tardado 17 meses en emitirlo.

A nuestro entender, existe legislación suficiente para entender que la no emisión de los informes preceptivos o vinculantes en el plazo establecido en la misma equivale a entenderse emitido favorablemente por silencio administrativo.

A pesar de ello, se nos manifiesta en la Delegación Provincial de Vivienda y Ordenación del Territorio que obligatoriamente debe aportarse con la documentación los informes fehacientemente emitidos y no puede aplicarse el silencio administrativo.

La pregunta es ¿Qué pueden hacer los Ayuntamientos ante la actitud pasiva o inactividad durante tan largos períodos de los organismos competentes para emitir los informes?

La respuesta y siento profundamente que sea así es: NADA, LLAMAR, PATALEAR, DISCUTIR, PERO EN DEFINITIVA ESPERAR A QUE TENGAN A BIEN EMITIR EL INFORME.

Por ello, entiendo que el informe emitido es bastante alejado de la realidad, ya que por noticias que tengo de otros municipios, esta es la nota común a todos los procesos de revisión de los planeamientos, y a ello debiera dedicarse

con más profundidad el mismo, ya que de una lectura del mismo puede concluirse simplemente que los municipios tardan demasiado en la tramitación, y además se recoge de forma expresa entre otros en el propio capítulo mencionado con anterioridad y en el mismo apartado 64 “Los Ayuntamientos deben comenzar con la suficiente antelación el procedimiento de revisión de sus planes generales de urbanismo y no dejar transcurrir tanto tiempo en adoptar el acuerdo de iniciar la tramitación”.

Agradecer en cualquier caso la remisión del informe y darnos la oportunidad de aportar los reparos y recomendaciones, así como sugerir, que se exija de forma rotunda la adopción de las medidas precisas por los organismos competentes para que se emitan los informes en los plazos legalmente establecidos.

AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA

ALEGACIÓN N° 4 (págs. 12 y 13, p. 39)

En relación con el Informe provisional de fiscalización de la adaptación de los planes generales de ordenación urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, (LOUA), emitido por la Cámara de Cuentas de Andalucía y recepcionado en el Servicio de Planificación de la Gerencia Municipal de Urbanismo con fecha 22 de septiembre de 2009, los técnicos que suscriben informan:

Primero: Mediante Decreto del Presidente de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 18 de junio de 2008, se ordenó al Servicio de Planificación de

esta Gerencia, la elaboración técnica de un documento que adecuara las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbanística de Córdoba vigente a las disposiciones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el 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, y conforme a los contenidos de su CAPÍTULO II, que se denomina “De la Adaptación Parcial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística y sus Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal”, de acuerdo con el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de la LOUA, teniendo la consideración de adaptaciones parciales aquellas que, como mínimo, alcanzan al conjunto de determinaciones que configuran la ordenación estructural, en los términos del artículo 10.1 de dicha Ley.

Segundo: redactado el documento por el Servicio de Planificación, el Excmo. Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 1 de abril de 2009, adoptó, entre otros, los acuerdos de someter el documento de Adaptación Parcial a información pública, de requerir los informes sectoriales procedentes, y de solicitar, durante el trámite de información pública, valoración de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística.

En concreto, y sólo en relación a las nuevas determinaciones recogidas en el documento de Adaptación Parcial y no contempladas en el planeamiento vigente, se solicitaron los siguientes informes:

- Informe del Ministerio de Fomento, Demarcación de Carreteras del Estado de Andalucía Occidental, Unidad de Carreteras de Córdoba, en relación con los trazados recogidos, entre otras infraestructuras viarias ya ejecutadas o en proyecto, para la A-45 Córdoba-Málaga (ejecutada) y la Variante Oeste de Córdoba CO-32 (proyecto en ejecución). Esta solicitud de informe se recepciona en el Ministerio de Fomento con fecha 6 de mayo de 2009, no habiéndose emitido dicho informe hasta la fecha.

- Informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura e Informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, a los solos efectos de comprobar si la translación al documento de Adaptación Parcial de nuevas determinaciones del planeamiento sobrevenidas, se ha realizado de forma fiel y correcta, en relación con los espacios o elementos declarados conforme a la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía y en relación con la identificación de los Lugares de Interés Comunitario.

El informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura se emite con fecha de 3 de junio de 2009, recogiendo observaciones a subsanar en el documento de Adaptación Parcial.

El informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente se emite con fecha 23 de junio de 2009, recogiendo observaciones a subsanar en el documento de Adaptación Parcial.

- Solicitud de informe a la Dirección General de Urbanismo, durante el trámite de información pública, instando la valoración de la Comisión Interdepar-

tamental de Valoración Territorial y Urbanística.

El informe de la Dirección General de Urbanismo se emite con fecha 26 de junio de 2009, recogiendo observaciones a subsanar en el documento de Adaptación Parcial.

Asimismo, durante el período de información pública se han formulado 26 alegaciones al procedimiento de Adaptación Parcial.

Tercero: El Excmo. Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 13 de mayo de 2009, acordó solicitar a la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía la concesión de ayuda para la financiación de la Adaptación Parcial por importe de 318.000 €, de conformidad con la Orden de 8 de julio de 2008 (BOJA núm. 152, de 31 de julio), por la que se regula la concesión de ayudas a los Ayuntamientos para la financiación de actuaciones en materia de urbanismo.

Cuarto: resumen de tramitación pendiente:

Resolución de las alegaciones por el Excmo. Ayuntamiento Pleno (previsiblemente en octubre de 2009)

Elaboración de un documento completo de la Adaptación Parcial (previsiblemente en octubre de 2009)

El informe a la Dirección General de Urbanismo literalmente recoge que *“la forma de realizar las referidas subsanaciones puede ser añadiendo un anexo de correcciones que se enviará a este centro y se integrará en un único documento para aprobación del Ayunta-*

miento o bien sustituyendo íntegramente el documento enviado inicialmente”, habiéndose optado por la integración de dichas subsanaciones en un documento completo de la Adaptación Parcial, que sustituirá íntegramente al inicial, y al que servirá de introducción una Memoria de Cumplimiento de las observaciones recogidas en los informes emitidos, en la cual se indicarán las nuevas determinaciones o modificaciones que se han introducido respecto al documento inicial (bien como consecuencia del cumplimiento de los informes o de la estimación de alegaciones).

Remisión del documento completo de la Adaptación Parcial a la Dirección General de Urbanismo, instando la valoración de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística.

Recepcionada la valoración (favorable) de la Comisión Interdepartamental, se elevaría el documento al Excmo. Ayuntamiento Pleno para su aprobación.

Inscripción en los Registro Autonómico y Municipal

Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia

CONCLUSIÓN

En consecuencia con todo lo anterior, los datos contenidos en el Informe provisional de fiscalización de la adaptación de los planes generales de ordenación urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, (LOUA), emitido por la Cámara de Cuentas de Andalucía, relativos a la Adaptación Parcial del PGOU

de Córdoba a la LOUA, deberán ser corregidos por medio de su adecuación al estado real de dicho procedimiento.

AYUNTAMIENTO DE LA LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN

ALEGACIÓN N° 5 (pág. 13, p. 40)

Habiendo tenido entrada en este Ayuntamiento, escrito de fecha 9 de septiembre de 2009, adjuntando informe provisional de fiscalización de la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, se pone en su conocimiento que este Ayuntamiento ha redactado el documento de Adaptación Parcial del Plan General a la LOUA, que fue aprobado por el Pleno de la Corporación el día 2 de abril de 2009 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz n° 158, de 18 de agosto de 2009.

ALEGACIÓN ADMITIDA

ROQUETAS DE MAR

ALEGACIÓN N° 6 (págs. 9 y 13, cuadros n° 5 y 9)

En relación al Informe provisional de fiscalización de la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los Municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, que tuvo entrada en el Ayuntamiento el 14 de septiembre de 2009, mediante escrito de 9 de septiembre, su referencia SL 05/08, y dentro del plazo concedido para la manifesta-

ción de alegaciones, se efectúan las siguientes:

MANIFESTACIONES

Primero. En relación al apartado IV.4.1.26 se hace constar que el acuerdo de incoación de los trámites para la revisión y adaptación a la LOUA del Plan General de Ordenación Urbana de Roquetas de Mar, 1997, se efectuó mediante acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno de 16 de septiembre de 2002, fecha que no aparece en el cuadro de la revisión-adaptación.

ALEGACIÓN ADMITIDA PARCIALMENTE

ALEGACIÓN N° 7 (pág. 9, p. 24)

ALEGACIÓN ADMITIDA

ALEGACIÓN N° 8 (págs. 11 Y 12, p. 36)

Tercero. Manifestamos expresamente nuestra conformidad a lo aludido en el apartado IV.4.1.36, por cuanto no solo el procedimiento de revisión o adaptación de los planes generales es complejo y laborioso, tal y como se pone de manifiesto en el Informe, sino que no prolonga tanto su tramitación las audiencias a interesados como el cumplimiento de la normativa sectorial, por parte de este Ayuntamiento cumplimentada exhaustivamente, sino por el incumplimiento de los plazos para la emisión de los informes preceptivos y en su caso, vinculantes, por parte de las Administraciones

con intereses generales afectados, que, cuanto menos, retrasan o paralizan, los procedimientos de ordenación de un municipio, hecho grave no solo para los intereses de sus ciudadanos sino por la vulneración de sus propios preceptos.

ALEGACIÓN N° 9 (págs. 19 y 20, p. 64)

Cuarto. En cuanto a la recomendación expresada en el apartado VI.64, de Conclusiones y Recomendaciones, solo manifestar que no es tan necesaria la reforma de las legislaciones sectoriales para evitar la dilatación en exceso de los procedimientos con la emisión de los informes preceptivos, sino el cumplimiento de los plazos previstos en las citadas legislaciones sectoriales, y/o, en su caso se proceda a modificar el sentido del instituto del silencio administrativo, para que el incumplimiento de los plazos por parte de algunas Administraciones, no recaigan en la actuación de otras.

AYUNTAMIENTO DE SAN FERNANDO

ALEGACIÓN N° 10 (págs. 19 y 20, p. 64)

En fecha 18 de septiembre de 2009, tuvo entrada en esta Gerencia Municipal de Urbanismo por la Cámara de Cuentas de Andalucía informe provisional de fiscalización de la adaptación de los planes generales de ordenación urbanística de los municipios de más de 50.000 habitantes a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

Al objeto de dar contestación, se remitió con fecha 2 de septiembre de 2009, a Intervención y Tesorería, sin haber obtenido contestación.

Atendiendo al requerimiento de manifestación expresa sobre el contenido del informe recibido, procede contestar en lo que respecta a la tramitación de los Planes Generales, conforme a las siguientes consideraciones:

Atendemos a lo establecido en el apartado VI del informe “Conclusiones y recomendaciones”, y en concreto el punto 64, del cual compartimos su enunciado en el sentido de “En todo caso, el procedimiento de revisión adaptación es complejo y laborioso, y el cumplimiento de todos los trámites previstos en la normativa urbanística y sectorial conlleva que se prolongue excesivamente en el tiempo.”

No obstante, entendemos que ha de matizarse la recomendación contenida en cursiva en el primer párrafo “Los Ayuntamientos deben comenzar con la suficiente antelación el procedimiento de revisión de sus planes generales de urbanismo”. La adopción del acuerdo de iniciar un procedimiento de revisión del Plan General no tiene porqué adoptarse con mucha antelación, pues no puedes plantear unos lógicos criterios de mejora de ordenación cuando todavía no puedes conocer cómo funciona y en qué adolece el planeamiento de reciente aprobación y que pretende revisarse, y además las razones económico sociales que fundamenta el planteamiento del PGOU pueden variar. En este sentido, con independencia de los farragosos trámites internos que pueda tener la revisión de un Plan General, lo cierto

y verdad es que la verdadera tardanza en la tramitación de los llamados PGOU, proviene de tres factores fundamentales que impiden a los servicios municipales encargados de su procedimiento, cumplir mínimamente unos plazos razonables:

A) el cambio en el criterio político en su redacción, pues no olvidemos que se trata de una competencia caracterizada por su discrecionalidad. No hemos de olvidar que ante lo prolongado de la tramitación de una revisión del PGOU, siempre habrá unas elecciones municipales que puedan variar el signo político del equipo de gobierno municipal y con ello variar o matizar el documento ya redactado o incluso aprobado inicialmente. Igualmente influye con relación a las administraciones autonómicas y del Estado, con las que ha habido una fluidez en las negociaciones para un consenso en la ordenación sectorial, pero un cambio en el signo político de dicha administración igualmente ha provocado un cambio de criterio o ralentización en la imprescindible comunicación.

B) los reiterados cambios legislativos. Los sucesivos cambios en los requisitos legales sobre el contenido, tramitación, y en general la normativa sobre suelo, provocan el obligado cambio en un documento de revisión ya redactado, e incluso aprobado en sus primeras fases, con la consiguiente nueva redacción, nueva aprobación, nuevo sometimiento, en su caso, a información pública y, en este supuesto, nueva contestación a alegaciones. A modo de ejemplo, indicar las últimas vicisitudes legislativas con más trascendencia desde la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía: Ley 13/2005 de Medidas sobre Vi-

vienda Protegida y Suelo, Ley 1/2006, que modifica la anterior, Plan de Ordenación del Territorio Aglomeración Urbana Bahía de Cádiz, Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (PO-TA), Ley 8/2007 de Suelo, Texto Refundido de la Ley de Suelo 2/2002..., y todo ello sin contar con la abundante legislación sectorial que suelen incluir disposiciones que afectan a normativa y tramitación (por ejemplo, la necesidad de un estudio de ruidos, o paisajístico).

C) Fundamentalmente, la emisión de los informes sectoriales. Cada vez son más las dependencias administrativas que, en su legislación, establecen el carácter preceptivo de un informe sobre su competencia, dificultando tremendamente la gestión del plan y la coordinación entre los distintos intereses. En la práctica el problema se convierte en tres: el tiempo en la emisión del informe, la falta de disposición para el consenso al ser difícil la comunicación directa y la modificación del criterio establecido en la anterior fase de tramitación motivada por cambio político o por cambio del funcionario informante.

Lo más llamativo a este respecto es que los plazos para la emisión del informe no son tenidos en cuenta por la administración sectorial concreta que debe emitirlo, pues saben que el Ayuntamiento que tramita el planeamiento no puede arriesgarse a dar por positivo el silencio puesto que estos informes sectoriales suelen solicitarse en más de una ocasión y si la segunda vez nos llega con sentido negativo, siempre conllevará la necesaria modificación con la incidencia global que ello pueda tener en un trámite de revisión ya avanzado, ya que la normativa sectorial concreta suele incluir la pa-

labra “preceptivo” al calificar el carácter de este tipo de informes. Esta circunstancia se agrava cuando además se trata de un informe “vinculante”. A modo de ejemplo, en San Fernando, nos encontramos que la primera aprobación provisional de la revisión, acordada por el Pleno del día 31 de octubre de 2008, sometida a información pública por cambios sustanciales, se remitió al Ministerio de Defensa para la emisión de su informe preceptivo y vinculante en el mes de diciembre de dicho año, y aún, diez meses después (cuando el plazo para su remisión es de un mes), no nos ha llegado formalmente dicho informe, sin que por otro lado atiendan nuestro requerimiento para consensuar el documento, afectando a todo el planeamiento dada la trascendencia e importancia proporcional que tienen los terrenos afectos a dicho Ministerio en este término municipal.

Otros retrasos vienen motivados por exigencias, quizás excesivas, por parte de algunas administraciones, a las cuales no les basta con un documento digitalizado para emisión del informe, sino que vienen exigiendo un juego completo en soporte papel y además diligenciado en todas sus hojas, como, por ejemplo, la Delegación Provincial de Medio Ambiente. Esta simple frase supone dos semanas de trabajo y el colapso para un servicio municipal, ya que hay que encargar (y pagar) dicho instrumento, tener un auxiliar que selle todas y cada una de las páginas, un técnico responsable que margine dicho sello y finalmente el Secretario o Secretaria municipal que firme todas estas páginas. Claro que esta petición para completar la documentación, no se hace el mismo día que se

registra la solicitud el informe, de manera que los plazos se van estirando.

Llamativo es igualmente, como ya hemos indicado, la falta de coordinación interna de estas administraciones sectoriales, mostrada en un doble sentido. En primer lugar entre, llamemos, distintas dependencias de una administración, como puede ser (ha sido) que Obras Públicas (Junta de Andalucía) exija la inclusión de una conexión viaria conforme a su proyecto, y que Medio Ambiente (Junta de Andalucía) exija que no se incluya ese proyecto para poder informar favorablemente, planteando una alternativa que previamente ya ha sido rechazada por Obras Públicas. Esta situación obliga a una desgastadora función de gestión para poner de acuerdo a ambas administraciones, o como es el caso, que informe la previsión como tal y sin entrar en el detalle del proyecto concreto para su ejecución.

En segundo lugar, también se observan discrepancias por el simple cambio del técnico informante, cambiando la decisión de dicha administración sin que haya la necesaria previa fiscalización que coteje dicha contradicción. En este sentido nos encontramos que el informe emitido por el Ministerio de Fomento, Carreteras, ante la aprobación inicial es favorable y sin reparo alguno. Sin embargo, una vez aprobado provisionalmente y sometido a nuevo informe, sin haber variación alguna en el documento con relación a la competencia de Carreteras, nos llega, seis meses después de vencido el plazo para ello, un informe desfavorable. De nuevo hay que reunirse, contactar y documentar la solución a esta absoluta contradicción.

Por tanto, y a modo de conclusión, entendemos que la recomendación contenida en el apartado 64 del informe debe matizar estos extremos, de manera que, reiteramos, no parece necesario acordar con mucha antelación la incoación del expediente de revisión, sino que el trámite de ésta se acorte, para lo cual podría plantearse:

1. la simplificación de la documentación anexa que deba contener un Planeamiento General, de manera que todos los estudios complementarios (ruido, tráfico, paisajístico...), sean un mero apartado ya de la Memoria de Ordenación ya del Estudio de Impacto Ambiental.

2. Flexibilizar las exigencias de diligenciar los documentos, de manera que tan sólo sea preciso estampar la diligencia para dos ejemplares, el remitido para la Junta de Andalucía (Ordenación del Territorio) y el propio del expediente municipal, siendo suficiente la remisión de un ejemplar en soporte digital para la emisión de informes sectoriales.

3. Establecer de manera expresa en la normativa que, caso de que el expediente cuente con un informe favorable de una administración o dependencia de ésta, no vuelva a ser sometido a su dictamen si las modificaciones no afectan a su competencia (incluidos Costas, Medio Ambiente, Cultura, Carreteras, Defensa...), siendo en todo caso favorable el silencio por falta de emisión en plazo (de hecho así se contenía en el Anteproyecto de la Ley 8/2007 de Suelo, y posteriormente se suprimió).

4. Centralizar la emisión de dichos informes buscando la coordinación interna entre las distintas dependencias de una sola administración, entendiendo por tales la Administración del Estado y la Junta de Andalucía. Esto es, otorgar, por ejemplo un plazo de tres o cuatro meses para la emisión de un solo informe por parte del Estado y un solo informe por parte de la Junta de Andalucía, siendo competencia de un servicio interno el coordinar las demandas de cada Consejería (o Ministerio) y remitir el informe al municipio en dicho plazo.

5. Dentro de la actividad administrativa, dar preferencia a estos expedientes frente a lo demás, obligando a una disposición inmediata y directa frente a los servicios municipales encargados de la redacción y tramitación del planeamiento general.