

LA PLANIFICACIÓN URBANA Y SU EJECUCIÓN

Algunos ejemplos dramáticos consecuencia de la falta de previsión.

"(...) el planeamiento es también –y quizás, sobre todo– gestión, pues sin posibilidades de ejecución tiende inevitablemente a convertirse en un dibujo muerto".

Javier García-Bellido.

Emilio Martín Herrera
Arquitecto Técnico y Licenciado
en Derecho

EL PROYECTO DE CIUDAD Y SU EJECUCIÓN. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PROPUESTAS.

El planeamiento urbanístico, y su figura central, el Plan General de Ordenación Urbánística (PGOU)¹, son la base para la regulación de la acción urbana sobre un municipio. Es el fundamento de las propuestas de desarrollo,

tanto a nivel de su crecimiento como "ciudad", como de las opciones de dotación y servicios para sus habitantes; y también es el marco para la protección del suelo y de ciertos inmuebles frente a posibles crecimientos perturbadores de "lo urbano". El Plan (la planificación, en general) implica el concepto de "proyecto"²; y ese concepto se fundamenta en las **posibilida-**

1. Artículo 8.1 de la LOUA: "Los Planes Generales de Ordenación Urbanística establecen, en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo".

2. "Un proyecto (del latín *proiectus*) es una planificación que consiste en un conjunto de actividades que se encuentran interrelacionadas y coordinadas. De conformidad con el Project Management Institute (PMI), 'un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único'. De estos conceptos, se evidencia que **la razón de un proyecto es alcanzar resultados o metas específicas dentro de los límites que imponen un presupuesto, calidades establecidas previamente, y un lapso de tiempo previamente definido**" (Wikipedia).

des ciertas de su materialización, en la convicción realista de que sus previsiones se concretarán en un plazo de tiempo.

El planeamiento urbanístico está obligado a justificar su ejecución de una forma clara y contrastable, ya que, en caso contrario, es un simple “*papel*”, un “*dibujo*”, que por muy artístico que parezca, nunca podrá ser denominado “*proyecto*”.

La justificación de las posibilidades reales de ejecución de un Plan se han articulado, tradicionalmente, a través de los documentos denominados “*programas de actuación*” (o “*plan de etapas*”)³ y “*estudios económicos y financieros*”⁴, orientados a ordenar las previsiones de crecimiento y de consolidación de la estructura urbana de un municipio, de su equipamiento, y de sus necesidades de conservación y protección; según las modulaciones mínimas establecidas legalmente, y siempre en función de unas posibilidades temporales de materialización de esas previsiones, en consideración a sus implicaciones económicas, y las probabilidades de hacer frente a las mismas de los distintos agentes intervinientes en la actividad urbanística.

La legislación urbanística vigente ha diluido la obligación de establecer un “*programa de actuación*” y un “*estudio económico y financiero*” como documentos independientes exigidos a los planes urbanísticos; pero mantiene la **obligación de concretar una programación y una justificación de que la ejecución de la ordenación urbana, en los términos previstos por el Plan, es posible**.

El artículo 10.3 de la LOUA⁵ señala que “*los Planes Generales de Ordenación Urbanística contienen las previsiones generales de programación y gestión de la ordenación estructural, los criterios y circunstancias cuya concurrencia haga procedente la revisión del Plan, así como, de manera expresa, la valoración, justificación y coherencia de sus determinaciones con las que, con*

carácter vinculante, establezcan los planes territoriales, sectoriales y ambientales”. En la misma línea, el artículo 18 del mismo Texto, concreta la necesidad de que el planeamiento defina ámbitos de ejecución⁶, sistemas de actuación⁷ para materializar las previsiones sobre los mismos, y plazos de ejecución⁸. Pero además, la LOUA exige, en coherencia con el contenido del TRLS-RU⁹, un desarrollo explícito en la documentación que han de contener los planes, no sólo de las posibilidades de implantación de las determinaciones previstas por el Plan, sino de su **mantenimiento en el tiempo, en cuanto a servicios urbanos**. En este sentido, tiene una trascendental importancia el llamado “*informe de sostenibilidad económica*” contemplado en el artículo 19.1.a.3^a de la LOUA, que completa el trinomio exigible para articular un desarrollo urbano sostenible¹⁰:

*“En función del alcance y la naturaleza de las determinaciones del instrumento de planeamiento sobre previsiones de programación y gestión, contendrá un estudio económico-financiero que incluirá una evaluación analítica de las posibles implicaciones del Plan, en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su desarrollo y ejecución, así como un informe de sostenibilidad económica, que debe contener la justificación de la existencia de suelo suficiente para usos productivos y su acomodación al desarrollo urbano previsto en el planeamiento, así como el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas responsables de la **implantación y el mantenimiento** de las infraestructuras y de la implantación y prestación de los servicios necesarios”*

Hoy no se concibe un desarrollo urbano insostenible desde el punto de vista medio

ambiental, social o económico. Estos tres aspectos viajan íntimamente ligados. Un desarrollo urbano sostenible debe causar el menor impacto posible en el territorio y debe consumir la menor cantidad de recursos, al mismo tiempo que debe generar la mínima cantidad posible de residuos y de emisiones contaminantes. También debe responder a las demandas sociales que genera el desarrollo, mejorando la calidad de vida de la población, dotándola de los servicios necesarios, y asegurando su participación en el proyecto. Pero al mismo tiempo las previsiones de desarrollo urbano deben ser económicamente viables, y sólo comprometer los recursos necesarios, debido a que éstos siempre son limitados.

No tener en cuenta que la planificación urbana debe ser ejecutada según las posibilidades reales de los agentes que intervienen en la concreción de sus determinaciones y, especialmente, de los agentes públicos responsables de dicha planificación, puede ser catastrófico para la Administración con competencias en la actividad urbanística; sobre todo por las obligaciones que adquiere dicha Administración como resultado de la aprobación del Plan, a tenor del contenido “*demoledor*” de algunos preceptos legales.

El artículo 34 de la LOUA, al señalar los efectos de la aprobación de los planes urbanísticos, declara, taxativamente, “*la vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación*”; además, determina “*la obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones para todos los sujetos públicos y privados*”, señalando la “*ejecutividad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación (...) de cualquiera medios de ejecución forzosa*”, y la “*declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos,*

3. Artículos 41 y 62 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico (RPU), por ejemplo.

4. Artículos 42 y 62 del RPU.

5. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

6. Artículo 86.c de la LOUA, delimitación de “*unidades de ejecución*” y elección del “*sistema de actuación*”. Artículo 106 de la LOUA, “*delimitación de las unidades de ejecución*”.

7. Artículo 107 de la LOUA, “*sistemas de actuación*”.

8. Artículo 88 de la LOUA, “*organización temporal de la ejecución del planeamiento*”.

9. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

10. Sostenibilidad ambiental, sostenibilidad social y sostenibilidad económica.

instalaciones, construcciones y las edificaciones”.

Si bien, aparentemente, estos efectos señalados anteriormente, son una simple declaración de intenciones en referencia con la Administración competente en materia de actividad urbanística, la cuestión se vuelve más peliaguda ante la inactividad por parte de la misma, cuando se trata de actuar en relación con previsiones de la ordenación inalcanzables para su economía. Esto se verifica si observamos el contenido de artículos como el 140 de la LOUA¹¹ en el caso de terrenos vinculados por el planeamiento a dotaciones públicas; el artículo 63.4 del mismo Texto legal, si es que la Administración se ha atrevido a reconocerle al propietario de un terreno calificado como dotación, por su ocupación (o al “ejecutor” de una obra de urbanización que no está obligado por la legislación), un aprovechamiento urbanístico futuro que luego no puede concretar en parcelas edificables¹²; o el artículo 73.5 de la LOUA en el caso de delimitación de

áreas de reserva para patrimonios públicos de suelo¹³.

También, las previsiones de ejecución del planeamiento urbanístico han de tener muy en cuenta los supuestos indemnizatorios que reconoce la legislación básica, y que pueden acarrear un rosario de peticiones económicas, vía exigencia de responsabilidad patrimonial, a la Administración que genera el supuesto¹⁴.

La falta de previsión de la planificación urbana sobre su ejecución y sobre su sostenibilidad económica, compromete el propio modelo urbanístico vislumbrado por el Plan; pero también **daña gravemente, la economía de la Administración urbanística responsable de su ejecución.**

Ahora bien, los daños no son inmediatos. Cualquier responsable político puede presentar como un logro magnífico de la acción pública durante su mandato, la aprobación de un PGOU (o de cualquier tipo de Plan). Mostrará, sobre un papel, las extraordinarias zonas verdes

propuestas con las que nunca antes había soñado su ciudad; los preciosos hospitales que servirán a toda la provincia; los inmejorables palacios de deportes y los grandiosos centros comerciales; además de carreteras, bulevares, y todo tipo de servicios. Todo sobre un plano. Y será su “proyecto” de ciudad, la “Gran Ciudad del Futuro”. Pero los efectos de su “proyecto” se verán quince o veinte años después. Y si no se ha concretado cómo se va a financiar el “proyecto”, seguramente, no se verá realizado casi nada de lo previsto. Habrá una gran deuda pública de la ciudad, que tendrán que asumir otros políticos que gestionen el Municipio, pero que será pagada por los mismos ciudadanos.

La planificación urbana económicamente insostenible se visualiza constantemente en nuestras ciudades, más aún, después de la crisis económica que hemos padecido.

Granada es un ejemplo claro. El PGOU/00, ya era un ejemplo evidente de “no sostenibilidad” desde su redacción. Hubiera sido irrealizable sin

11. “1. La expropiación u ocupación directa de los terrenos **destinados a dotaciones no incluidas en o adscritas a un sector o unidad de ejecución deberá tener lugar dentro de los cuatro años siguientes a la aprobación del instrumento de planeamiento que legitime la actividad de ejecución.**

2. Transcurrido sin efecto el plazo previsto en el apartado anterior, el procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de la Ley si, efectuado requerimiento a tal fin por el propietario afectado o sus causahabientes, transcurren seis meses desde dicho requerimiento sin que la incoación se produzca. Desde que se entienda legalmente incoado el procedimiento expropiatorio, el propietario interesado podrá formular hoja de aprecio, así como, transcurridos dos meses sin notificación de resolución alguna, dirigirse a la Comisión Provincial de Valoraciones a los efectos de la fijación definitiva del justiprecio.
(...)”.

12. “El titular de una **reserva de aprovechamiento** tendrá derecho a una compensación económica y a tal fin **podrá solicitar la expropiación, cuando hayan transcurrido más de tres años desde la constitución de la reserva** sin que haya podido materializar su derecho por causas no imputables al mismo”.

13. “El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada en los apartados anteriores comporta:
a) La **declaración de la utilidad pública a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable por una sola vez por otros dos;** debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el curso del referido plazo. La prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por la Administración competente, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados por plazo común de veinte días, procediéndose a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente. En suelo urbano o urbanizable sectorizado, implicará además, en su caso, la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación.
(...)”.

14. Artículo 48 del TRLSRU:

“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

- a) La **alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización**, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil.
- b) Las **vinculaciones y limitaciones singulares** que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.
- c) La **modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes** de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.
- d) La **anulación de los títulos administrativos habilitantes** de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.
- e) La **ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas**, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa. Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia”.

crisis económica (¡más aún, con ella!), y hubiera repercutido negativamente en la Hacienda Municipal, de todas formas.

El PGOU de Granada es un “ejemplo de libro” de mala planificación de su ejecución.

EL PGOU DE GRANADA UN PROYECTO INSOSTENIBLE. ALGUNOS AVISOS SOBRE SU IMPOSIBILIDAD DE EJECUCIÓN.

El Plan General de Ordenación Urbanística de Granada (PGOU/00) fue aprobado definitivamente el 9 de febrero del 2001¹⁵, después de un largo periplo, que abarcó el mandato de dos Corporaciones Municipales, y bajo el paraguas normativo de la Ley 1/1997¹⁶, que asumió íntegramente, como cuerpo normativo de la legislación urbanística de Andalucía, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992¹⁷.

Es importante señalar que el PGOU fue aprobado bajo el mandato de la Corporación Municipal presidida por el Alcalde Sr. Moratalla Molina (PSOE), y que fue redactado por un equipo externo al Ayuntamiento, contratado expresamente para el desarrollo de estos trabajos¹⁸.

Los objetivos de intervención del Plan General, para el periodo estimado de su vigencia, se centraban en los siguientes aspectos:

a.- Actuaciones en suelo no urbanizable.

- a.1. Acciones de regeneración y restauración, que implicaba la intervención sobre 215,53 Ha. con una inversión estimada por los redactores del Plan, del Ayuntamiento, en ocho años, de 415.720 €.
- a.2. Planes Especiales en medio rural, con una intervención sobre 147,49 Ha. y una inversión estimada del Ayuntamiento, en el periodo de vigencia del Plan, de 382.908 €.
- a.3. Sistemas generales de espacios libres en suelo no urbanizable, que contribuyen a determinar el estándar de este elemento

de ordenación estructural para el Municipio (entre 5 y 10 m² de suelo por habitante previsto), con una superficie a expropiar y urbanizar de 443.088 m² de suelo, y un coste estimado para el Ayuntamiento de 4.115.935 €.

- a.4. Desarrollos de sistemas generales de infraestructuras, comunicaciones, transportes y cementerio, con una superficie de suelo afecta de 695.018 m² y una inversión municipal prevista de 38.270.385 €.

El total de inversión prevista para el Municipio por el PGOU en este apartado, ascendería, según cifras constantes del año 2000, a **43.184.948 €**.



“El PGOU/00, ya era un ejemplo evidente de “no sostenibilidad” desde su redacción... es un “ejemplo de libro” de mala planificación de su ejecución. .”

b.- Desarrollo de veintidós sectores de suelo urbanizable programado

(sectorizado), a los que se adscriben 13 ámbitos de sistema general de espacios libres y 3 ámbitos de sistema general de equipamientos, de cara a la obtención del suelo de forma gratuita, al ser compensados sus propietarios en los 22 sectores de carácter lucrativo. No obstante, estos desarrollos implican una inversión municipal en gastos de urbanización y edificación, según los datos del propio Plan, de **22.333.866 €**.

c.- Desarrollo de cuarenta áreas de reforma

(intervenciones sobre vacíos urbanos, remodelación de ámbitos u obtención de dotaciones y servicios) en suelo urbano, con un coste estima-

do para el Ayuntamiento de **2.050.578 €**.

d.- Obtención de suelo para cuatro áreas de reserva del patrimonio público de suelo, con una superficie total de 1.808.628 m² de suelo, sobre el que se podría edificar, en su conjunto (sólo en dos de las áreas) unas 1.317 viviendas. Para la obtención de estos suelos el Plan General tenía prevista una inversión que implicaba un valor unitario de expropiación de 9,27 € el m² de suelo. Esa consideración hubiera supuesto un coste de expropiación de estas áreas de **16.764.617 €**.

Frente a estos costos (estimados por el PGOU en **84.334.009 €** para la Administración Local), el Ayuntamiento podía generar los ingresos procedentes de la gestión del 10% del aprovechamiento medio de cesión en suelo urbanizable sectorizado y áreas de reforma (en concepto de recuperación de plusvalías por parte del Municipio), que según las estimaciones del propio Plan¹⁹, podía alcanzar la cifra de **49.582.374 €**.

El resto de costes (estimados en **34.751.635 €**), según las propias cifras del Plan General, debían ser asumidos por el Ayuntamiento, a través de sus Presupuestos anuales (cerca de 4.500.000 € por cada uno de los ocho años programados por el PGOU)²⁰.

Pero no sólo es una cuestión de cifras. El Plan contiene graves defectos en los enfoques de su gestión y en el tratamiento de cuestiones concretas que han resultado muy graves para el Ayuntamiento de Granada en su periodo de vigencia. **Un informe suscrito por todos los técnicos del Servicio de Gestión y Patrimonio del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Granada**, fechado en junio del 2000, durante el periodo de información pública del Plan, **ponía de manifiesto las dificultades a la hora de materializar, en un futuro, las determinaciones del PGOU.**

El informe del Servicio de Gestión y Patrimonio se estructuraba en seis apartados, y repasaba, de forma sistemática, los problemas de ejecución y gestión que presentaba el documento ▶

15. Resolución de la Consejera de Obras Públicas y Transporte de 9 de febrero del 2001, publicada en el BOJA de 6 de marzo del 2001. Resolución de 21 de diciembre del 2001, relativa al cumplimiento de la de 9 de febrero del 2001, sobre revisión adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Granada, publicada el 22 de enero del 2002.

16. Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

17. Declarado inconstitucional, en su mayor parte, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de marzo, por invasión por parte del Estado, de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

18. Los trabajos comenzaron con el asesoramiento de un equipo externo contratado por el Gobierno Municipal del PP, y concluyeron, con un esquema muy diferente, de la mano de un equipo contratado por el Equipo de Gobierno del denominado “Tripartito” (PSOE-IU-PA). Los trabajos se desarrollaron en las oficinas municipales, y con la colaboración de algunos funcionarios adscritos al Área de Urbanismo.

19. Un total de 515.616 unidades de aprovechamiento (es decir m² construidos de uso residencial de vivienda de renta libre) a 9,16 € la unidad de aprovechamiento.

20. Todas estas consideraciones partían de presunciones irreales. Un ejemplo: el valor de expropiación del suelo no urbanizable se situara en la cifra de 9,27 €/m², cuando en realidad, el Jurado de Expropiación Forzosa ya había establecido en estos suelos, en años inmediatamente anteriores a la aprobación del PGOU, valores de más de 25 €/m².



del Plan aprobado inicialmente, y que lo hacían inviable, tal y como estaba redactado, desde el punto de vista de la sostenibilidad económica.

Los aspectos que abordaba el informe eran los siguientes:

- 1.- **Actuaciones en suelo urbano;** centrado en la crítica a las determinaciones de las áreas de reparto y el aprovechamiento en suelo urbano en situación "normal"²¹, y el suelo urbano en "transición"; deficiente justificación de la fijación de aprovechamiento tipo o medio en suelo urbano no consolidado (áreas de reforma); desajustes entre el contenido de las determinaciones sobre derechos y obligaciones con los Planes Especiales de Protección vigentes (Albaicín y Alhambra), lo que podía provocar obligaciones indemnizatorias²²; y problemas generales de la gestión de las previsiones en suelo urbano consolidado y no consolidado.
- 2.- **Actuaciones en suelo urbanizable.** Se cuestiona en el informe señalado, el sistema de plazos propuesto y la posibilidad de que este suelo asuma la cesión de sistemas generales (espacios libres y equipamientos), que el Plan adscribe al suelo no urbanizable, evitando así su expropiación. No se introducen en el cálculo del aprovechamiento medio coeficientes de localización de los sectores, lo que implica descompensaciones importantes en los posteriores procesos de distribución de beneficios y cargas²³. Tampoco se determina un cálculo realista de los costos de urbanización para el Ayuntamiento en esta clase de suelo²⁴.
- 3.- **No existe un cálculo adecuado de los costos de expropiación** de las áreas de reserva para patrimonios públicos de suelo²⁵.
- 4.- **No se determinan las formas de gestión de las actuaciones en suelo no urbanizable,** que deben ser asumidas como intervenciones expropiatorias por parte del Ayuntamiento, en la generalidad de los casos.
- 5.- Sin que tenga una vinculación directa con la ejecución del PGOU, **se cuestiona la regulación deficiente de los mecanismos de intervención en el mercado del suelo.**
- 6.- **Se señalan setenta cuestiones puntuales que el Plan enfoca, supuestamente, mal,** desde el punto de vista de su ejecución, ya que pueden generar problemas de financiación o indemnizaciones, que los redactores del PGOU no habían tenido en cuenta.

La mayoría de estos "avisos" del Servicio de Gestión y Patrimonio del Ayuntamiento de Granada, tendentes exclusivamente a mejorar el resultado final de su redacción, y a posibilitar la sostenibilidad económica del mismo, en los términos de hacer viable la ejecución de sus

21. Equivalente al suelo urbano consolidado después de la promulgación de la LOUA. Esta técnica (delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento medio o tipo) dejó de estar vigente, según la regulación de la Ley, en esta clase/categoría de suelo con su promulgación. No obstante algunas interpretaciones de funcionarios municipales hicieron que se siguiera aplicando durante años, hasta que Sentencias Judiciales convencieron a la Corporación de su improcedencia y de la no aplicabilidad de las técnicas asociadas (exigencia de transferencias de aprovechamiento hasta llevar al aprovechamiento objetivo o realmente materializable, desde el aprovechamiento medio o tipo fijado por el Plan).

22. Los derechos urbanísticos atribuidos por el PGOU en caso de ser superiores a los reconocidos por los Planes Especiales implicarían, si era imposible el reparto de cargas y beneficios, una situación indemnizatoria clara, al generarse una "vinculación singular".

23. El PGOU considera que un m². construido de un mismo uso introduce el mismo aprovechamiento o valor económico, con independencia del lugar de la Ciudad donde se pueda materializar. El m². construido de uso residencial de renta libre en la zona norte tiene el mismo valor que el edificado en la zona sur de Granada según los redactores del PGOU/00.

24. 12,02 €/m² de urbanización integral de espacios libres de sistema general (abastecimiento, saneamiento, electrificación, jardinería, mobiliario, etc.), parecía una cifra más bien escasa, incluso en el año 2000.

25. Como se ha comentado, la expropiaciones en suelo no urbanizable ya estaban fijadas por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa en algo más de 25 €/m². de suelo, cuando el PGOU propone la cantidad de 9,27 €.



propuestas²⁶, **no fueron tenidos en cuenta por los redactores del Plan**, iniciándose un periodo de incertidumbre y de inacción que ha durado todo este tiempo.

RESULTADOS DE LA FALTA DE PREVISIÓN. EJEMPLOS DRAMÁTICOS PARA LA CIUDAD CONOCIDOS POR TODOS.

Algunos de los “avisos” a los redactores del Plan han sido premonitorios. Y le han costado (y le siguen costando) al Ayuntamiento de Granada importantes cantidades en indemnizaciones, pago de expropiaciones, etc.

Después de la aprobación del PGOU, y verificadas esas deficiencias, los debates sobre la forma de abordarlas, sin solución positiva en la mayoría de los casos (y sobre planteamientos poco documentados desde el punto de vista jurídico-urbanístico)²⁷, o las deficientes defensas jurídicas de los temas (en muchos casos apalancadas en las determinaciones del Plan que quedaron sin vigencia después de la promulgación de la LOUA), han llegado hasta hoy, donde el Ayuntamiento de Granada tiene que afrontar importantes obligaciones económicas, al ser condenado en base a la obligación de cumplir las determinaciones del PGOU mal planificadas.



“...algunas de las cuestiones concretas previstas por el PGOU, problemáticas en la organización de su gestión,...han resultado ser una “losa” económica para el Ayuntamiento de Granada; además de ser objeto de información periodística continua, vinculándolas con la mala gestión de los últimos Gobiernos Municipales.”

Además de la falta de soluciones alternativas al defectuoso enfoque del PGOU en algunos temas, que podía haberse abordado desde la aplicación estricta de la LOUA, y de la mala defensa jurídica de determinaciones básicas para la Ciudad ante los tribunales contenciosos (durante este periodo ¡de casi veinte años ya!), es necesario señalar, que también han fracasado los intentos de ajustar el Plan, mediante su revisión.

La revisión ha sido puesta en cuestión, en sus sucesivos intentos, por la Administración de la

Junta de Andalucía. Y en esto Granada no es una excepción, ya que hace poco se informaba públicamente, de los trescientos municipios que están a la “espera de una solución para el Plan General de Ordenación Urbana”²⁸.

Los otros intentos han sido **la adaptación del PGOU a la LOUA**, aprobada el 26 de febrero de 2009 (BOP, número 93, de 19 de mayo), que sólo ha incidido en la identificación de los elementos de estructura general, analizando la ejecución real del Plan en relación con los mismos hasta ese momento, pero que no aporta soluciones concretas a los procesos de ejecución del mismo. Y, por otro lado, la aprobación de la **Ordenanza Municipal de Edificación (OME)**²⁹, para simplificar los procedimientos de autorización (licencias) y sin incidencia en la ejecución del Plan, que fue recurrida por la Junta de Andalucía y, al apoyarse en una débil defensa por parte del Ayuntamiento de Granada, fue declarada nula por los Tribunales³⁰.

Conviene comentar algunas de las cuestiones concretas previstas por el PGOU, problemáticas en la organización de su gestión, y que, a la postre, han resultado ser una “losa” económica para el Ayuntamiento de Granada; además de ser objeto de información periodística continua, ►

26. Lo único exigible en aquel momento, ya que la obligación de justificar la posibilidad del mantenimiento económico de los servicios propuestos y generados en el tiempo es una exigencia legal posterior.

27. Por ejemplo, la discusión sobre la posibilidad de aplicar las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo o medio en suelo urbano consolidado se prolongó durante varios años y generó la obligación de devolver cantidades cobradas en concepto de pago de aprovechamiento al Ayuntamiento a la hora de solicitar licencia. También fueron importantes las discusiones sobre el alcance de la regulación del suelo “transitorio”, tanto, que aún no está claro su contenido. La adscripción de sistemas generales de espacios libres a sectores de suelo urbanizable alejados físicamente, además de la obligación concreta de dicha adscripción, fue foco, también, de grandes discusiones.

28. Diario ABC Andalucía, 25 de marzo del 2019.

29. Aprobada por el Pleno Municipal el 12 de julio del 2013.

30. Anulada por Sentencia del TSJA de 22 de febrero d el 2017.



Campus de la Salud. Al Ayuntamiento le ha costado mucho más el 15% del suelo que quedaba por expropiar después de la aprobación del PGOU, que el 85% restante.

vinculándolas con la mala gestión (¿cuando no con supuesta “*corrupción*”!) de los últimos Gobiernos Municipales.

Campus de la Salud.

Estos terrenos, objeto de expropiación con carácter previo a la redacción del PGOU, como suelo no urbanizable, fueron el ámbito para la delimitación de un área de reserva de patrimonio público de suelo, con una superficie de más de 600.000 m². La expropiación se planteó desde el principio mediante acuerdos con los propieta-

rios a través de pago en “*especie*” con parcelas edificables³¹.

Cuando fue nombrado Alcalde de Granada el señor Moratalla (PSOE) quedaban algo más de 100.000 m² por expropiar. Los propietarios de este suelo aceptaban para la cesión del mismo un pago en “*especie*” similar al que habían aceptado el resto de los titulares del ámbito. El PGOU y el nuevo Equipo de Gobierno bloquearon esta posibilidad, ya que los excesos en suelo urbanizable donde se podían materializar esos derechos, se vinculaban al uso de vivienda

de protección pública, con un coeficiente de valoración poco justificado, lo que, en definitiva, implicaba un pago de indemnización menor que al resto de los propietarios³².

Estos propietarios se dirigieron al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa que elevó la valoración³³; y más adelante, a los Tribunales (a los que acudieron los propietarios al no estar de acuerdo con la valoración del Jurado), que a través de Sentencia, cuestionaron todo el proceso expropiatorio. La débil defensa del Ayuntamiento de este procedimiento de ejecución³⁴, y la

31. Primero, a través del pago con parcelas de titularidad municipal en el ámbito del Plan Especial de San Lázaro. Pero esta primera opción fue bloqueada por el debate político lanzado desde la oposición, acusando al Equipo de Gobierno Municipal (en ese momento del PP) de propiciar una operación especulativa. A partir de ahí, y dada la polémica generada, el Ayuntamiento adoptó la opción de pagar la expropiación del suelo con parcelas edificables dentro del propio “*Campus*”. Se partía del hecho de que el Ayuntamiento era incapaz, económicamente, de asumir la expropiación a través de un desembolso en metálico, ya que incluso al valor irreal que se podía manejar entonces (2.800 ptas. el m² de suelo, esto es 16,83 €), la adquisición de ese suelo hubiera supuesto para el Ayuntamiento un desembolso, imposible, de más de diez millones de euros.

32. Las indemnizaciones realizadas hasta entonces se materializaron en suelo para construir viviendas de renta libre. Ahora la posibilidad era en pago en viviendas sujetas a protección pública. Dada la relación de valor de repercusión del suelo por m². construido de uno y otro uso, establecido de forma irreal por el PGOU (un 20% menos para la vivienda de protección), los propietarios entendieron, lógicamente, que el acuerdo no era el mismo que se suscribió con otros titulares y no aceptaron la nueva propuesta, planteando su discrepancia ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y más tarde ante los Tribunales. El problema de la valoración de uno y otro uso se relaciona con el valor de los coeficientes de ponderación de usos, carentes de justificación, elegidos por el PGOU/00 (1,00 para la vivienda de renta libre y 0,80 para la vivienda protegida). Esta cuestión ha sido corregida por la adaptación del PGOU a la LOUA, en el 2009, que ha establecido una relación del 40% (un coeficiente de 1,00 para la renta y libre y de 0,60 para la vivienda protegida).

33. De 16,83 €/m² de suelo, que fue el valor en el expediente expropiatorio, a 25,24 € (considerando el suelo como no urbanizable), lo que implicaba un incremento a asumir por el Ayuntamiento de casi un 50%, como consecuencia de no haber alcanzado un acuerdo de pago de la expropiación en “*especie*”.

34. Los tribunales de lo contencioso en el 2008, cuestionaron la delimitación del área de reserva de patrimonio público de suelo, y declararon la nulidad de la misma al estar pendiente de una innovación del PGOU (si bien no tuvieron en cuenta que sus efectos se supeditaron a la aprobación definitiva de la misma). E incluso cuestionaron el propio ámbito, cuando éste había sido objeto de concurso público y el mismo era conocido de forma fehaciente en toda la Ciudad. Todos estos argumentos condenatorios fueron esgrimidos sin encontrar contradicción solvente por parte de la defensa municipal.



Suelo de la ART-2. El Ferial y el Centro Intermodal de Mercancías previsto por el PGOU, que nunca será. Cerca de 800.000 m² de suelo para los que el Plan General no previó una forma de obtención adecuada

inacción a la hora de ejecutar la Sentencia³⁵, ha supuesto una valoración excesiva de esa superficie de suelo³⁶, que el Ayuntamiento ha tenido que asumir.

Es evidente que si el Plan General y el Equipo de Gobierno Municipal hubiera previsto las compensaciones a estos propietarios en los mismos términos que al resto, no hubiese tenido que comprometer el Ayuntamiento un costo muy superior al previsto inicialmente para toda la expropiación (10.500.000 €, además, con la previsión de su pago en “especie” en éste y otros ámbitos de la Ciudad) por la adquisición de sólo el dieciséis por ciento del total de la superficie del ámbito del Campus en el Municipio de Granada.

El Ferial.

El PGOU delimita el Área de Reforma 8.01

“Ferial” (donde se ubicaba en ese momento y en la actualidad, el suelo para la Feria de Granada), con la pretensión de reordenar la zona, suprimiendo este espacio, para ubicar en él 1.094 viviendas, de las cuales, algo más de 800 se destinarían a la construcción de viviendas protegidas. Frente a esta determinación, el Plan delimitaba un área de reserva de patrimonio público de suelo, la ART-2, clasificada como suelo urbanizable no sectorizado, para ubicar el Centro Intermodal de Mercancías y el nuevo Ferial de la Ciudad. La superficie del ART-2 delimitada por el Plan se sitúa en más de 780.000 m².

El PGOU no determina ninguna valoración para la adquisición del área de reserva, pero la estimación que se deduce del estudio económico financiero del mismo, es una precaria indemnización por expropiación como suelo no

urbanizable (algo más de 9 €/m², que ya era considerado ridículo a los ojos del propio Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, en expropiaciones de suelo similar, donde se había establecido una cifra cercana a los 25€). Además, era dudoso que este suelo pudiera ser valorado como suelo no urbanizable, en el momento de aprobación del Plan, tal y como se puso de manifiesto en el informe del Servicio de Gestión y Patrimonio de junio del 2002³⁷.

El suelo de la ART-2 debía ser adquirido con la venta de los terrenos del actual Ferial (como se ha señalado, el Área de Reforma 8.01). Y esa venta la promueve el Ayuntamiento de Granada, siendo alcalde el Sr. Moratalla (PSOE), a EPSA³⁸, en el año 2002, por un valor de 6,8 millones de €.

Aplicada la cifra de venta del AR-8-01 a la expropiación del suelo de la ART-2, supone la ▶

35. Se pudo iniciar de nuevo el procedimiento expropiatorio ya que, con la aprobación del PGOU/00, se había delimitado un sector de suelo urbanizable (PP-S2), para el que, de forma sorprendente, se había fijado como sistema de actuación para su ejecución el de cooperación; cuestión que se hubiera podido subsanar modificando el sistema (artículo 107.2 de la LOUA). También se podía haber desarrollado el sistema previsto por el propio PGOU, obligando a los propietarios a la adjudicación en las parcelas que les correspondieran según sus derechos, incluso de forma obligatoria mediante reparcelación forzosa. En cualquier caso, con la entrada en vigor de la Ley Estatal 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, los terrenos tenían la consideración de suelo en situación básica de rural (artículo 12.2.b del referido Texto legal), y debían haber sido valorados en función de dicha situación (artículo 22 de la Ley 8/2007).

36. El Ayuntamiento y su Servicios Letrados no plantearon ninguna solución al problema generado por la Sentencias sobre esta cuestión. Esto ha provocado una Resolución Judicial final que obliga al Ayuntamiento a indemnizar a los propietarios de 93.000 m², por una cantidad unos 18.000.000 € (Diario ABC de 17 de abril del 2008), lo que supone un valor de 194 €/m² de suelo (frente a los 25 € fijados por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa).

37. “Plantea dudas la forma de valoración de la adquisición de este suelo ya que la aplicación del artículo 27.1. de la Ley 6/98 se refiere a suelo sobre el que el planeamiento no ‘haya establecido las condiciones para su desarrollo’, mientras que el Plan General, en estos ámbitos, delimita claramente las condiciones urbanísticas (fichas donde se fija la superficie de suelo afectada, el uso, la edificabilidad máxima y las viviendas estimadas)”.

38. Empresa Pública de Suelo de Andalucía, titularidad de la Junta de Andalucía.



Los terrenos del PENTA. El Ayuntamiento paga una parcela de «campo» a más de mil novecientos euros el metro cuadrado del suelo. Todo empezó mal con el PGOU que le asignó una edificabilidad de más 3,60 m²/m². Un buen negocio para el propietario.

cantidad de 8,71 € cada m² de suelo a expropiar, lo que se antoja imposible, teniendo en cuenta, las propias cifras manejadas por el PGOU y por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

El convenio de venta del ámbito del Ferial a EPSA se deshizo, provocando la correspondiente indemnización por parte del Ayuntamiento a la Empresa Pública Andaluza.

El Ayuntamiento aprobó el Plan de Sectorización de los terrenos del área de reserva e inició su expropiación, paralizándola poco después, ante la imposibilidad de su desarrollo, sometiendo el ámbito al peligro inminente de la exigencia del pago del correspondiente justiprecio, por parte de los propietarios³⁹.

El peligro de expropiación ha quedado conjurado gracias a la adaptación del PGOU a la LOUA, que considera el suelo del área de reserva como suelo urbanizable sectorizado, dividido en dos sectores delimitados en una segunda área de reparto del suelo urbanizable, y por lo tanto con el horizonte de ejecución ya superado (ocho años desde la aprobación de la adaptación del PGOU en el 2009). Por contra, al actual Ferial se mantiene con uso global residencial en la adaptación del Plan a la LOUA, sin que exista una previsión en la planificación urbanística de ubicación de este espacio de ocio.

El Penta.

En relación con este suelo que ha sido objeto de numerosas noticias de prensa durante estos años, por la indemnización que debe asumir el Ayuntamiento⁴⁰, conviene señalar la advertencia clara que ya se hacía sobre el tema, en el informe del Servicio de Gestión y Patrimonio de junio del 2000, a los redactores del PGOU:

“Parte del terreno afectado por el convenio de la calle Sirena se considera suelo urbano con la calificación de espacio libre. Dado que el suelo aún no ha sido cedido al Ayuntamiento, la clasificación y calificación asignada por el Plan obliga a la expropiación de los terrenos al valor que representa el aprovechamiento tipo del área de reparto, lo que implica una carga muy onerosa para el Ayuntamiento. Debe recogerse la clasificación (urbanizable) prevista por la modificación del Plan General aprobada en ejecución del convenio (plano de calificación y ordenación física 20)”.

Los redactores del Plan hicieron caso omiso a esta advertencia. Y después no se ha sabido

arreglar el entuerto, a pesar de las soluciones que se aportaron de forma periódica, sobre todo desde los Servicios de Gestión del Área de Urbanismo.

En primer lugar, el problema fundamental emanaba de la clasificación de este suelo como urbano, y esto no tuvo arreglo a partir de la aprobación del Plan General. Pero desde ese momento se aborda el problema sin tener en cuenta la entrada en vigor la LOUA, y, por lo tanto, que no era de aplicación el aprovechamiento tipo o medio en suelo urbano, supuestamente consolidado. Hay que tener en cuenta que el aprovechamiento medio o tipo en el ámbito superaba con creces los 3,60 m²/m² de uso residencial sobre suelo bruto, y eso implica una valoración excesiva del mismo. Algunos funcionarios mantenían la vigencia de ese parámetro en suelo urbano (aprovechamiento tipo en suelo urbano consolidado a pesar de que la regulación de la LOUA lo había eliminado), y eso justificó la defensa de una alta valoración en la Comisión Provincial de Valoraciones por parte de la propiedad⁴¹.

Es más, ni siquiera se supo defender, por parte de los Servicios Jurídicos Municipales que ese suelo, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, presentaba una situación básica

39. Artículos 73.5 y 140 de la LOUA.

40. Diario de Granada, 13 de abril del 2019: “13 millones, la factura tras dos décadas de chapuza municipal”.

41. Órgano que sustituye al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, después de la promulgación de la LOUA.



Vistas áreas de las AR-7.03 y AR-3.08. Dos lugares muy distantes de la Ciudad y una vinculación establecida por el PGOU mal entendida, que ha supuesto un gran desembolso para el Ayuntamientos.

del suelo que había que considerar como rural, y que su valoración debía de asimilarse a la del

suelo rústico. Ni se planteó siquiera por vía judicial que estos propietarios no habían contribui-

do a costos de urbanización, que, lógicamente, habría que detraer del valor de indemnización⁴². ►

42. La defensa Letrada del Ayuntamiento arguyo, como único argumento para la defensa de la indemnización solicita por la propiedad, la existencia de una cuestión prejudicial en el ámbito penal, que el mismo letrado había planteado contra el que suscribe el presente trabajo, y que fue rechazada de plano por la jurisdicción contenciosa. Ver Sentencia absoluta de Emilio Martín de fecha 14 de mayo del 2012, donde se comenta, expresamente, que "a la vista de las explicaciones ofrecidas por el acusado, en línea con el escrito suscrito por el mismo de fecha 14 de mayo del 2008, en contestación al escrito del Letrado de la Gerencia Sr. N.S. de fecha 14 de noviembre de 2007, que en gran medida sirvió de base para fundamentar la denuncia de la Fiscalía (...)".

Establecida una indemnización por la existencia de expropiación de ese suelo excesivamente alta, como resultado de un tratamiento absolutamente erróneo por parte del Plan General, y de una mala defensa vía judicial por parte del Ayuntamiento, que no tuvo en cuenta la regulación legal concreta que debía de operar en el momento de la fijación del justiprecio; sólo era posible llegar a un acuerdo de pago en "especie" con el propietario, suscribiendo el correspondiente convenio, que, una vez firmado, y cuando se reclamó su ejecución, pasados todos los plazos, durmió el "sueño de los justos" en un cajón de la Dirección de Urbanismo, teniendo consecuencias altamente lesivas para las arcas municipales⁴³.

Villa Pineda.

El caso de Villa Pineda ha supuesto otra losa para las arcas municipales, resultado de un mal planteamiento en la gestión por el PGOU/00. En este caso se trata de un área de reforma en suelo urbano, la AR-3.07 (un ámbito de suelo urbano no consolidado, en terminología de la LOUA), que debía ser desarrollada en ejecución del Plan General. Este ámbito se incluía dentro de una área de reparto en suelo urbano (esta determinación se mantiene para esta clase-categoría de suelo después de la vigencia de la LOUA) que, a su vez, abarcaba otras áreas de reforma situadas en distintos puntos de la ciudad.

Pues bien, en relación con el sistema previsto para el desarrollo de estas actuaciones, en el informe del Servicio de Gestión de junio del 2000 se hacían diversas consideraciones sobre su defectuoso tratamiento.

La cuestión es que, la AR-3.07, estaba vincu-

lada, a través del concepto de área de reparto, con otras áreas situadas en zonas muy dispares de la Ciudad. Esa vinculación hacía que el AR-3.07 fuera "excedentaria" de aprovechamiento urbanístico, mientras otras eran "deficitarias". La técnica que utilizó el Ayuntamiento para la ejecución de este ámbito, ya que existía predisposición de sus propietarios para su desarrollo, fue su ejecución por el sistema de compensación, suscribiendo, además, un convenio, de tal forma que el Municipio transmitía el excedente de aprovechamiento a los propietarios, a cambio de su valor urbanístico. Con esta cantidad, los titulares de las áreas deficitarias serían compensados en el momento que procedieran a la ejecución de sus respectivos ámbitos.



"...el Ayuntamiento asume, sin más, y mediante un convenio, una indemnización de más un millón de euros un solo propietario, por un defecto de aprovechamiento en el área de reparto..."

La propiedad de alguna de las otras unidades vinculadas por el área reparto (AR-7.03 "San Jerónimo-Barriada San Francisco") recurrió a los tribunales de lo contencioso la firma del convenio señalado, y éstos tribunales entendieron que la vinculación de los ámbitos no era sólo a nivel de distribución de aprovechamientos urbanísticos que debían ser repartidos en el momento de la ejecución de cada una de ellos⁴⁴, sino que

existía, de alguna forma, una vinculación en su ejecución⁴⁵.

La cuestión es que, dada la falta de concreción del PGOU, y la falta de experiencia en el desarrollo de procesos de ejecución urbanística, los servicios técnicos urbanísticos han previsto la solución fácil y gravosa para el Ayuntamiento, de señalar una cuantiosa indemnización para los propietarios de suelo del área de reforma "deficitaria".

En lugar de iniciar todo el proceso de ejecución de los ámbitos afectados, vinculando las áreas de reforma que conforman el área de reparto, como un ámbito discontinuo de gestión (una unidad de ejecución discontinua) donde cada propietario reciba su derecho, al valor actual del aprovechamiento urbanístico⁴⁶, una vez que cumplan con sus obligaciones de urbanización para todo el ámbito de ejecución discontinuo, el Ayuntamiento asume, sin más, y mediante un convenio, una indemnización de más un millón de euros⁴⁷, a un solo propietario, por un defecto de aprovechamiento en el área de reparto; asumiendo además (según señala el propio convenio), que los propietarios de este suelo, que son compensados de esta forma tan generosa, no han cumplido con sus obligaciones de ejecución.

La solución aportada al problema de indefinición en la ejecución del Plan General y a la defensa deficiente de las previsiones de desarrollo, asumida por la Corporación en el año 2018, ha sido "regalar" la cantidad de más de un millón de euros a los litigantes, sin que éstos hayan contribuido a la ejecución urbanística del Plan, ni siquiera, en el ámbito sobre el que detentan parte de la propiedad y del que son responsables directos. En este sentido conviene recordar,

43. Más de trece millones de euros por una superficie de suelo de algo más de siete mil metros cuadrados, supone un desembolso de casi mil novecientos euros por metros cuadro, en terrenos de borde de la Ciudad, que debe de urbanizar en Ayuntamiento, y que en su día fue adquirido por la propiedad a la que ahora hay que indemnizar por una cifra más de veinte veces inferior (¡un buen negocio a costa de los granadinos!).

44. Entre otras cosas, ni siquiera la programación establecida por el Plan hacia coincidir la ejecución de las distintas áreas de reforma que conforman el área de reparto en el tiempo. Por ejemplo la ejecución del AR-3.07 tenía previsto su inicio en el tercer año de vigencia del PGOU, y la AR-7.03 para el quinto año. En cualquier caso, lo único que fallan las Sentencia es la anulación del convenio suscrito con los propietarios del AR-3.07 en el año 2007, pero en ningún caso reconocen un derecho concreto a los litigantes (Sentencia de 22 de marzo del 2010 que declara nulo el convenio y otra que declara nula la reparcelación, a través de la que se materializó el contenido del convenio, en ejecución del sistema de compensación).

45. Sin duda, la Defensa Letrada del Ayuntamiento en este caso, tampoco supo explicar al juzgador que una cuestión es la definición de futuros derechos urbanísticos, una vez cumplidas las obligaciones, que es una función propia del planeamiento; y otra su ejecución, que se desarrolla a través del correspondiente sistema de actuación y es el momento en el que hay que verificar las necesarias compensaciones en metálico, por "defectos", en relación con los derechos subjetivos al aprovechamiento, si es que procede.

46. Y no al valor del año 2007.

47. Ver Granada Digital de fecha 20 de octubre del 2018. El defecto calculado en el convenio suscrito por el Ayuntamiento en el año 2018, es de 778,89 m² para uso residencial unifamiliar adosada (esto es, 931,07 uu.a), lo que implica una repercusión de cerca de 1.300 € por metro cuadrado construido de este uso, todo esto en la Casería de San Jerónimo, zona norte de la Ciudad, lo que parece a todas luces excesivo. Cualquier perito tasador puede concluir que con las repercusiones de suelo que ha pagado o pagará el Ayuntamiento, la venta del m² de uso residencial en esta zona se elevaría a cerca de 3.500 € (¿quién compra en la barriada San Francisco Javier por ese precio?).

entre otros, el contenido del artículo 11.2 del TRLSRU⁴⁸, que consagra el principio general de que ningún titular de suelo puede materializar sus derechos urbanísticos o recibir una indemnización por los mismos, mientras no cumpla con sus obligaciones.

“La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS Y LA FALTA DE ADAPTACIÓN.

Después de aprobado el PGOU, la promulgación de la LOUA y del vigente TRLSRU⁴⁹, han supuesto importantes hitos, que hubieran justificado un ajuste interpretativo del Plan General, para su aplicación más acorde con los criterios de sostenibilidad, sobre todo a nivel económico, que hubieran evitado las importantes obligaciones indemnizatorias que ha provocado este Plan para el Ayuntamiento.

Los servicios técnicos y jurídicos del Ayuntamiento en materia de urbanismo han sido incapaces, durante estos años, de realizar esta labor. Las discusiones han sido eternas alrededor de interpretaciones sobre cómo solucionar los problemas planteados. Y las rencillas entre funcionarios, dirigidas por algunos en los últimos diez años hacia el ámbito penal, sólo han contribuido a agravar el problema.

Ahora, según interpretaciones, la cuestión es la mala gestión denunciada desde el prisma político de los contrarios; cuando en realidad **todo parte de una mala planificación urbanística, generadora de problemas de gestión insalvables**, y por otro lado, de **una falta de orientación hacia la solución de los retos que plantea esa**

mala planificación con la perspectiva de las posibilidades normativas de aplicación, pensando en el futuro y teniendo en cuenta los intereses de la Ciudad, al margen del “*politiqueo*” diario y “*del corto plazo*”.

La planificación fue en su momento muy deficiente, y condenó a la insostenibilidad económica al Ayuntamiento. **La ejecución del PGOU era imposible desde su aprobación.**

Por otro lado, en los primeros años de desarrollo del PGOU, ya con otro Gobierno Municipal, poco importaba la corrección de lo insostenible, ya que la “*burbuja inmobiliaria*” se manifestaba en pleno auge, y **sólo interesaban los resultados visibles en cuatro años**. Se podía gastar a todo tren con el resultado que aportaba la ejecución de la “*parte fácil*” de las previsiones del Plan⁵⁰.

Los siguientes años, con la dirección del urbanismo de la Ciudad en otras manos, la crisis atenazó posibles soluciones, y advino la paralización y el bloqueo, las peleas entre Administraciones, las mayores discusiones entre funcionarios sobre la nada y, las “*denuncias*”.

Sólo se consiguió sacar adelante la adaptación del PGOU a la LOUA, identificando los elementos de ordenación estructural del PGOU, y gracias al “*giro municipalista*” en la Consejería con competencia en Urbanismo en Sevilla⁵¹. El cambio de esa Dirección en meses, provocó de nuevo la parálisis y el bloqueo entre Administraciones, y agudizó las trampas de funcionarios contra funcionarios.

Poco más que contar, salvo la “*imposible*” revisión del PGOU, la declaración de nulidad de la Ordenanza Municipal de Edificación, los problemas de acción en el Conjunto Histórico, etc..

Y el bloqueo Municipal. Cambio de Gobierno que **justifica su parálisis en la mala gestión anterior**; que siendo en parte cierta, tiene su origen en la malísima planificación urbanística, que es más anterior aún.

Es el problema de explicar la bondad o maldad de la gestión (urbanística o de cualquier tipo), en periodos cortos (cuatro años de ciclos electorales), y siempre **responsabilizando a los “anteriores”, sin descender a todos los matices que las cuestiones en juego requieren.**

DESARROLLO SOSTENIBLE: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO ENTRE LO DESEABLE Y LO POSIBLE.

Es muy importante mirar al futuro, sabiendo de lo que se parte. Sabiendo cuál es la situación. Y para esto es fundamental una buena planificación urbanística, entroncada en el concepto de sostenibilidad. Granada es el paradigma de la falta de sostenibilidad urbanística. Es un ejemplo a estudiar con detalle para no repetir errores.

Es evidente que hay que revisar el PGOU vigente, en un esfuerzo paralelo y coordinado con la revisión o redacción de los Planes Especiales de Protección del Conjunto Histórico, tan importantes en esta Ciudad. El esfuerzo de revisión es urgente, antes de que todo se pudra aún más. La urgencia no es para señalar sobre un papel lo bonito que queda el Municipio, lo bien que se ha “*dibujado*” en cuatro años de gobierno. La urgencia es para prever, en este caso, una Granada habitable y posible para un periodo de décadas.

La sostenibilidad económica del desarrollo y la consolidación urbana de Granada (y de otras muchas ciudades, seguramente), exige un esfuerzo pausado, sistémico y prolongado. Sin grandes alardes. De intervención continua, de apoyo a la iniciativa privada. Teniendo en cuenta lo que es posible y lo que no. Buscando la coordinación a nivel de ordenación, de creación de dotaciones y servicios con el Área Metropolitana.

Se trata de rehacer el PGOU, combinando las propuestas de acción con su financiación.

Consolidando de una vez la ordenación estructural del Municipio, su modelo urbano, desde previsiones realistas. Se trata de consolidar la Ciudad existente, el modelo de Ciudad compacta que tantos beneficios genera, respetando el entorno, el paisaje, el patrimonio. Sin aspavientos y sin exageraciones, con seriedad. ■

48. Ver también, con más precisión, el artículo 51.2 de la LOUA, cuando afirma que “*el cumplimiento de los deberes previstos en el apartado anterior es condición del legítimo ejercicio de los correspondientes derechos enumerados en el artículo anterior*”.

49. Ley 8/2007, refundido finalmente a través del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

50. El Ayuntamiento acometió obras faraónicas innecesarias (Gran Vía, Constitución, etc.) con las plusvalías generadas al amparo de la especulación inmobiliaria del momento, dejando los “*malos tragos*” contenidos en el Plan General para después.

51. Especial referencia merece la labor en este sentido, desarrollada en toda Andalucía, bajo la dirección de **Marifé Montero Pleite**.