

UN NUEVO MARCO REGULATORIO PARA EL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA. LISTA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Hoy, 23 de diciembre de 2021 entra en vigor la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (la “LISTA”) aprobada, por el trámite de urgencia, por el Pleno del Parlamento de Andalucía el 25 de noviembre de 2021 y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 233 de 3 de diciembre.

La LISTA deroga expresamente ocho¹ disposiciones normativas que regulaban hasta ahora la ordenación del territorio y el urbanismo en el territorio andaluz.

En cuanto a su desarrollo reglamentario, se habilita al Consejo de Gobierno para la aprobación de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, en el plazo de seis meses, que junto con el Reglamento de Disciplina Urbanística² vigente desarrollaran la LISTA. En el ínterin continuarán aplicándose los reglamentos estatales³ en materia de planeamiento y ejecución urbanística.

1. Consideraciones generales

Entre otros objetivos, la LISTA pone el foco en flexibilizar la normativa actual, estableciendo unas reglas sencillas, fáciles de entender y aplicar que permitan la necesaria conexión entre los instrumentos de ordenación territorial y los urbanísticos y que fomenten la generación de oportunidades e inversiones.

Adicionalmente, se pretende agilizar los procedimientos urbanísticos (e.g. supresión del informe de compatibilidad urbanística en la implantación de proyectos de energías renovables) y acortar la tramitación y formulación de instrumentos urbanísticos (e.g. fijando

1 En concreto, las siguientes (i) la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (“LOTA”); (ii) la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; (iii) la Disposición Adicional Segunda de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; (iv) el Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía; (v) el Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la LOUA; (vi) la Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (“POTA”); (vii) 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 (viii) la Orden de 13 de marzo de 2007, por la que se crea el Observatorio Territorial de Andalucía y se regula su organización y funcionamiento, y la Orden de 23 de febrero de 2009, que modifica la anterior.

2 El Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (“Reglamento de Disciplina Urbanística”).

3 En concreto, (i) el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; y (ii) el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

un plazo máximo de tres años para la aprobación definitiva y acortando el plazo mínimo de duración de información pública que pasa a ser de veinte días en vez de un mes).

Esta nueva ley también pone de relieve la importancia capital del desarrollo del suelo rústico en el marco de la sostenibilidad y el desarrollo de una ciudad compacta, teniendo mayor protagonismo en la LISTA que en la normativa predecesora (la conocida por sus siglas como LOUA⁴).

Por último, la LISTA refuerza el papel de la ordenación del territorio en la coordinación del resto del políticas sectoriales, estatales y autonómicas.

2. Contenido y principales novedades de la LISTA

Analizamos a continuación las principales novedades introducidas por la LISTA. En primer lugar, las correspondientes a la ordenación del territorio para poner a continuación especial énfasis en la normativa urbanística, dada su especial relevancia para la planificación de las ciudades andaluzas.

2.1 Ordenación del territorio

Una de las grandes novedades que introduce la LISTA es la definición de la ordenación territorial como la función pública que, desde una escala regional, aboga por la vertebración territorial de Andalucía y un desarrollo equilibrado y sostenible que mejore la competitividad económica y la cohesión social.

En *pro* de la seguridad jurídica se han previsto los siguientes instrumentos de ordenación territorial (en la tramitación de los cuales se garantiza la participación de los municipios):

- (i) el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía;
- (ii) los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional; y
- (iii) los Proyectos de Actuación Autonómicos, cuando desarrollan actuaciones no previstas en el planeamiento territorial vigente que sean declaradas de interés autonómico.

La declaración del interés autonómico de estas actividades corresponde al Consejo de Gobierno, a través de un procedimiento administrativo específico donde se valora un estudio previo de la actividad que se pretende desarrollar junto con una memoria justificativa de su especial relevancia y que incluye un trámite de información pública y de audiencia a las administraciones afectadas.

⁴ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

2.2 Clasificación y categorización del suelo

En cuanto a la clasificación y la categorización del suelo, la LISTA adecúa las clases de suelo a las situaciones básicas previstas en la normativa estatal. En concreto:

- (i) se suprime el suelo urbanizable, pasando a distinguir dos clases de suelo, el suelo rústico (que adapta además su definición a lo previsto en la legislación estatal⁵) y el suelo urbano (se elimina la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado);
- (ii) en el suelo rústico se establece la categoría de especialmente protegido para los terrenos que cumplan los condicionantes por aplicación de la legislación y planificación sectorial.

Esta nueva regulación tiene importantes consecuencias prácticas para para las actividades de energía renovables, dado que este tipo de actuaciones⁶ pueden desarrollarse en suelo rústico a través de licencia (al estar dentro de los usos ordinarios permitidos en este tipo de suelo). En consecuencia, se simplifica la tramitación urbanística de estos proyectos sin que apliquen obligaciones que preveía la LOUA (i.e. tramitar un informe de compatibilidad urbanística o abonar una prestación compensatoria).

2.3 Actuaciones de transformación urbanística

Otra novedad importante que introduce la LISTA es el procedimiento para la delimitación de las actuaciones de transformación urbanística (que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad), que puede instarse de oficio o mediante solicitud de los propietarios de terrenos, sin necesidad de que vengan precedidas de una modificación del planeamiento general. Lo que se traduce en:

- (i) suelo urbano: se regulan las actuaciones de mejora urbana y las de reforma interior. Para las actuaciones de reforma interior además la LISTA reduce el porcentaje mínimo de reserva para vivienda protegida, que pasa de ser de un 30 por ciento a un 10 por ciento;
- (ii) suelo rústico: las actuaciones de nueva urbanización para dar respuesta a las necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible.

⁵De modo que bajo la clasificación de suelo rústico se incluye tanto el suelo preservado de la transformación urbanística como aquel susceptible de ser transformado en suelo urbanizado.

⁶ En concreto, la ejecución de obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de actividades de energías renovables.

Para poder sacar adelante estas actuaciones, la LISTA establece un procedimiento sencillo, que incluye los trámites de aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva, con vistas a que la Administración concluya la tramitación y resuelva este tipo de expedientes en un plazo máximo de seis meses.

Destaca igualmente la previsión por la cual permite adoptar determinados actos de ejecución (e.g. la constitución de entidades urbanísticas de conservación) una vez aprobada la propuesta de delimitación del ámbito de transformación urbanística, aunque todavía no haya sido aprobado el instrumento de ordenación urbanística que acoja dicha actuación.

Con esta redacción se insiste en la idea de crear un marco flexible y ágil que propicie la actividad urbanística, al permitir llevar a cabo propuestas de actuación urbanísticas con anterioridad a que las mismas queden recogidas en el instrumento de ordenación correspondiente.

2.4 Planeamiento urbanístico

Como primera novedad dentro del planeamiento urbanístico, se sustituyen los Planes Generales de Ordenación por dos nuevos instrumentos (i) los Planes Generales de Ordenación Municipal (“**PGOM**”); (ii) los Planes de Ordenación Urbana (“**POU**”), con un alcance diferenciados y cuyo contenido principal es el siguiente:

- (i) el PGOM recoge el modelo general de ordenación del municipio, delimita los suelos urbanos y los suelos rústicos, define el esquema de sistemas generales e infraestructuras y establece la normativa para las categorías de suelo rústico;
- (ii) el POU establece la ordenación detallada para el suelo urbano, que incluye principalmente la división en zonas y la distribución de usos, la ubicación de los sistemas generales y locales y la normativa de edificación y urbanización.

Adicionalmente, en aquellos municipios de menos de 10.000 habitantes siempre que no sean litorales o forman parte de una aglomeración urbana de un centro regional, la LISTA prevé la figura de los Planes Básicos de Ordenación Municipal, como un único instrumento de contenido equivalente al PGOM y el POU y que los sustituye.

Este sistema se completa con el resto de instrumentos urbanísticos de desarrollo ya previstos en la anterior normativa (i.e. Plan Parcial de Ordenación, Plan Especial, Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Catálogos), que continúan resultando de aplicación.

A ellos se añade, como nueva figura, los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística específicos para actuaciones de mejora urbana.

Otro aspecto relevante que introduce la LISTA es que la formulación y la aprobación de los instrumentos de planeamiento, salvo escasas excepciones⁷, corresponde a los municipios, de modo que la participación de la Junta de Andalucía en la tramitación urbanística se limita a la emisión de un informe con carácter previo a la aprobación definitiva. De esta manera el protagonismo en la tramitación recae fundamentalmente sobre los municipios.

Además, el hecho de que (i) la aprobación definitiva de estos instrumentos ya no sea competencia de la Junta de Andalucía; (ii) se reduzca el plazo mínimo de información pública a veinte días; y (iii) se elimine el trámite de la aprobación provisional, supone, sin duda, una simplificación relevante en cuanto a los plazos de tramitación.

2.5 Ejecución urbanística

Por lo que respecta a la actividad de ejecución urbanística destaca la concreción de la reparcelación económica, que puede llevarse a cabo cuando circunstancias derivadas de las edificaciones o construcciones existentes o de índole similar hagan impracticable o de muy difícil realización la redistribución de terrenos, en todo o parte del ámbito (ya no es necesario que esa parte del ámbito sea al menos el 20% de la superficie total).

2.6 Actuaciones de edificación

La LISTA, a diferencia de la LOUA, no establece un listado de actos sujetos a licencia, de modo que el ámbito de aplicación de las licencias urbanísticas viene determinado de manera residual por aquellos actos que no vengan sujetos a declaración responsable y comunicación previa.

En este sentido, para reforzar la seguridad jurídica, la LISTA también incluye un plazo de caducidad para las declaraciones responsables de (i) seis meses para el inicio de actuaciones; y (ii) dos años para su terminación. Estos plazos pueden ser prorrogables por motivos justificados.

2.7 Disciplina urbanística

Como novedades principales que afectan a la disciplina urbanística se distinguen las siguientes:

- (i) se incluyen nuevas infracciones, principalmente relacionadas con la realización de actuaciones sujetas a declaración responsable, la prestación de

⁷ En el caso de aquellos planes que afecten a más de un municipio (i.e. los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes Especiales con incidencia supralocal).

servicios por empresas suministradoras y en materia de ordenación del territorio;

- (ii) se incrementa el importe máximo de multa para aquellas infracciones clasificadas como graves, que a pasa a ser de 29.999 euros (en vez de 5.999 euros). Las infracciones muy graves también pasan a sancionarse con una multa de importe mínimo de 30.000 euros;
- (iii) la Administración puede acordar el decomiso de las ganancias que se obtengan por haber cometido una infracción, siempre que el importe de las multas que se impongan y el restablecimiento de la legalidad urbanística no sean suficientes para eliminar esas ganancias. En caso de muerte o extinción del responsable, este decomiso puede además imponerse a los sucesores o a quienes se hayan beneficiado de las ganancias;
- (iv) se introducen nuevas reglas que fijan la competencia para sancionar a favor de la Junta de Andalucía, entre otros casos, cuando la infracción comporte vulneración de la ordenación territorial o se realice por falta de título habilitante o acto que debería haber dictado ella;
- (v) se contemplan reducciones en el importe de la sanción en aquellos casos en los que un procedimiento de protección de la legalidad urbanística y un procedimiento sancionador se dirigen contra una misma persona. Las reducciones pueden ser del veinticinco (25%), el cincuenta (50%) o el setenta y cinco por ciento (75%), en función de circunstancias concretas; y
- (vi) cuando unos mismos hechos den lugar a un procedimiento sancionador y otro de restablecimiento de la legalidad, podrá acordarse la suspensión del sancionador hasta que sea firme el de restablecimiento de la legalidad siempre que sea necesario para la determinación de la infracción o sus consecuencias y evitar contradicciones.

3. Disposiciones adicionales

En las disposiciones adicionales se regulan, entre otras cuestiones, (i) las reservas para sistemas generales y locales; (ii) mecanismos de desafectación de vías pecuarias; (iii) el registro de entidades colaboradoras, así como (iv) aspectos notariales y registrales para autorizar e inscribir declaraciones de obra nueva (en construcción y terminada).

De entre ellas destaca como novedad la desafectación implícita de los tramos de vías pecuarias que hubieran adquirido las características del suelo urbano y que hayan sido clasificadas como tal por el planeamiento general. Una medida que busca armonizar la normativa urbanística y de vías pecuarias con la realidad física existente en los suelos.

Respecto de los procedimientos de declaración de obra nueva, la LISTA introduce como principal novedad la obligación de acreditar que se ha presentado la declaración responsable, para aquellas obras que la requieran, como requisito para formalizar la declaración de obra nueva.

4. Régimen transitorio

La LISTA cuenta con ocho disposiciones transitorias, con el objetivo de que sus determinaciones se vayan incorporando de manera gradual, flexible y progresiva a la regulación y al planeamiento urbanístico de todos los municipios.

Con este objetivo, se establecen las siguientes reglas principales, aplicables desde la entrada en vigor de la LISTA:

- (i) Desde su entrada en vigor, tienen la consideración de suelo urbano los terrenos que, estando integrados en la malla urbana, cumplan alguna de las condiciones establecidas para esta clase de suelo⁸ y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de ordenación urbanística general vigente, si lo hubiera. El resto de los terrenos tendrán la consideración de suelo rústico.
- (ii) En los suelos actualmente clasificados por el planeamiento vigente como urbano no consolidado y urbanizables (i.e. categorías que desaparecen con la LISTA), pueden tramitarse y desarrollarse actuaciones de transformación urbanística bajo el nuevo régimen aplicable.
- (iii) A solicitud de interesado, los procedimientos de licencia que estuviesen en tramitación pueden acogerse al nuevo régimen de la LISTA, pudiendo sustituir la tramitación de licencia por una declaración responsable o comunicación previa, en función del caso concreto.
- (iv) Los planes vigentes y los instrumentos formulados para su ejecución que ya hubiesen iniciado su tramitación en el momento de entrada en vigor de la LISTA pueden continuar su tramitación conforme a la LOUA.

A estos efectos, se consideran iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento.

⁸ Estas condiciones están previstas en el artículo 13 de la LISTA y consisten en (i) haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización; (ii) estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica; y (iii) estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello.

No obstante, también es posible continuar la tramitación de dichos procedimientos bajo la LISTA, siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido.

Esta Nota ha sido elaborada por Marta Velasco y Álvaro Fernández-Novel, Asociada Senior y Asociado de la práctica de Urbanismo.

La información contenida en esta Nota Jurídica es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico. Este documento ha sido elaborado el 23 de diciembre de 2021 y Pérez-Llorca no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.

Para más información,
pueden ponerse en contacto con:

Alberto Ibor Franch

Socio de Urbanismo y Medio Ambiente
aibort@perezllorca.com

T: +34 91 426 30 47