

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY PARA UN URBANISMO SOSTENIBLE EN ANDALUCÍA.

Expte: 37401/99/17/2/0

El artículo 43.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que la iniciación del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se llevará a cabo por la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por una memoria justificativa. A tal efecto, se informa lo siguiente:

1. ANTECEDENTES DE LA NORMA.-

El actual marco legislativo en materia urbanística en Andalucía lo configura la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), dictada en el pleno ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia exclusiva en materia de urbanismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española y el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Esta Ley es la primera legislación urbanística propia de la Comunidad Autónoma, en desarrollo de las citadas competencias, resolviéndose de forma definitiva la situación de inseguridad jurídica derivada la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, relativa al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio, que fue solventada transitoriamente con la aprobación por el Parlamento de Andalucía de la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se aprueban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, que venía a sustituir, a la regulación anterior estatal en su contenido no básico.

Desde su entrada en vigor, la LOUA ha sido modificada y complementada en reiteradas ocasiones, a fin de adaptar su contenido a las determinaciones de distintas normas sectoriales con incidencia en la actividad urbanística, a la legislación básica estatal del suelo, y a las necesidades y requerimientos sociales y económicos.

2. NECESIDADES QUE SE ATIENDEN CON LA NORMA.-

Durante los más de catorce años que lleva en vigor la LOUA, ha sido modificada en sucesivas ocasiones. El texto legislativo actual tiene un total de 226 artículos, de los cuales se han modificado 73, y contiene 15 Disposiciones Adicionales, siendo modificadas o introducidas un total de 9. Es decir, casi un tercio de la Ley ha sido modificado durante su vigencia.

Además de lo anterior, la evolución normativa estatal y autonómica, posterior a esas últimas adaptaciones normativas realizadas en la LOUA vigente, han seguido afectando, con mayor o menor medida a la actividad urbanística, a la tramitación, resolución y publicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y a las distintas funciones, competencias y actuaciones que en esta materia desarrollan las Administraciones Públicas y todo el conjunto de actores e implicados que en la misma confluyen, destacando la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y del régimen jurídico del sector público, así como las relativas a la transparencia pública, evaluación ambiental y vivienda.

| | | | |
|-------------|-----------------------|------------|------------|
| [Redacted] | | [Redacted] | |
| FIRMADO POR | RAFAEL MARQUEZ BERRAL | FECHA | 27/11/2017 |
| ID. FIRMA | [Redacted] | PÁGINA | 1/6 |

Resulta por tanto evidente, la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una legislación en materia de urbanismo, sistemática, coherente y ordenada, no sólo por política legislativa, sino para facilitar el conocimiento de la propia norma a todos sus destinatarios, ya sean Administración Pública, personas físicas o jurídicas.

En este sentido, se ha optado por una ley de carácter general, huyendo del carácter reglamentista que caracteriza a la LOUA vigente, y que permita un despliegue normativo posterior, dejando un margen de regulación por medio de los reglamentos de desarrollo.

Ante esta situación, han sido muchas las voces que, en los últimos años, han requerido una simplificación de la normativa urbanística, la unificación de los diferentes textos normativos en vigor en esa materia, y su adecuación a las leyes sobrevenidas que afectan a su contenido, de forma que, tanto su conocimiento como su aplicación, puede realizarse con la claridad y transparencia que una materia de esta trascendencia requiere.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, consciente de esta problemática, y en respuesta a la misma, ha puesto en marcha diferentes iniciativas cuyo objetivo final es la simplificación normativa y la agilización de los procedimientos urbanísticos. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse si previamente no se revisa la legislación urbanística.

Todo ello se ha visto reforzado y respaldado tras la aprobación por el Parlamento de Andalucía de la última, y reciente, modificación de la Ley 7/2002, efectuada por la Ley 6/2016, de 1 de agosto (BOJA n.º 150, de 5 de agosto). Esta Ley 6/2016, en su trámite parlamentario, ha incluido dos disposiciones finales relativas a la simplificación y unificación de la normativa urbanística y de su desarrollo reglamentario.

Por otra parte, la crisis económica de los últimos años pone de relieve la necesidad de adoptar fórmulas de planificación y gestión de nuestras ciudades capaces de adaptarse a los cambios de la sociedad y a las nuevas necesidades de desarrollo económico. Todo ello, basado en el paradigma de la sostenibilidad desde una perspectiva territorial, ambiental, social y económica.

Por ello, con fecha 12 de diciembre de 2016, la Consejería de Medio Ambiente en claro propósito de acción pública con los derechos de los ciudadanos, suscribió un decálogo de medidas para la agilización y simplificación del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico con los agentes sociales (empresarios, sindicatos, consumidores y usuarios), Colegios Profesionales y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, que son atendidas en el anteproyecto normativo. En este sentido, se propone que el documento del Plan General pierda complejidad, al quedar reducido a las determinaciones de ordenación estructural, sin ordenación pormenorizada; que se priorice las actuaciones en suelo urbano, facilitando su rehabilitación y reforma; y finalmente se agilice la tramitación administrativa para implantar actuaciones en suelo no urbanizable.

Asimismo, con fecha 21 de abril de 2017, se formuló consulta pública previa al anteproyecto de ley de referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con la finalidad de recabar la opinión de la ciudadanía en general y de los colectivos interesados acerca de la revisión de la normativa urbanística aplicable en Andalucía, con un periodo de consulta de un mes, que concluyó el 21 de abril de 2017. De esta fase de consulta pública previa, se concluye la necesidad de revisar la normativa existente, fijando unas bases comunes que deben presidir la futura norma:

| | | | |
|-------------|-----------------------|--------|------------|
| | | | |
| FIRMADO POR | RAFAEL MARQUEZ BERRAL | FECHA | 27/11/2017 |
| ID. FIRMA | | PÁGINA | 2/6 |

1. Urbanismo como instrumento por y para el ciudadano, para la mejora de la calidad de vida de los mismos y para su desarrollo integro en la sociedad.
2. Restar complejidad a la normativa urbanística haciéndola accesible y comprensible para todos los ciudadanos.
3. Agilizar y simplificar los trámites y procedimientos administrativos para los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, Licencias y Proyectos.
4. Flexibilización de los procedimientos administrativos y los instrumentos de Planeamiento Urbanístico para su adecuación a las distintas realidades existentes en Andalucía.
5. Sostenibilidad Urbanística como eje vertebrador del urbanismo, articulado con el medio ambiente y la ordenación del territorio.
6. Urbanismo digital, participativo y transparente.

En coherencia con este contexto, se propone una reforma integral de la legislación en materia de urbanismo, que venga a solventar dichas necesidades y compromisos adquiridos.

3. OBJETIVOS DE LA NORMA.-

En este contexto, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio presenta como objetivos del proceso de revisión normativa que ahora se emprende los siguientes:

- 1.- Simplificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de su proceso de tramitación y aprobación, así como de las distintas actuaciones que puedan emprenderse en su desarrollo y ejecución. Esta simplificación alcanza al conjunto de determinaciones que integran estos instrumentos, a la documentación de los mismos y a los distintos trámites y actos que resultan necesarios hasta su aprobación. Todo ello sin desvirtuar el objeto y alcance de estos instrumentos, sin menoscabar la participación ciudadana, la información pública, ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicados. Y, por supuesto, con absoluto respeto al marco competencial establecido, en el que, tanto la Administración Local como la Autonómica, la Administración urbanística como la sectorial, puedan ejercer sus competencias de acuerdo con la legislación vigente.
- 2.- Configurar una norma simple, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial, que permita la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y de la implantación de actividades económicas. Debemos admitir que los tiempos que actualmente se requiere para poner en carga cualquier iniciativa o actuación no son los necesarios y esperados para impulsar el desarrollo económico de nuestra Comunidad Autónoma. Esta nueva norma nace con el firme propósito de recortar de manera sustancial estos plazos, sin olvidar la necesidad de conjugar tal agilización con las medidas de control y la seguridad jurídica que deben regir la planificación e implantación de toda actuación.
- 3.- Incorporación de forma clara en todo el proceso de planificación urbanística de la perspectiva de sostenibilidad (territorial, ambiental, social y económica). Si bien con los últimos cambios normativos se han ido incorporando determinadas iniciativas encaminadas al desarrollo sostenible de nuestros municipios, la actual dispersión normativa no permite visualizar ni implementar esas medidas de forma eficiente.

| | | | |
|-------------|-----------------------|--------|------------|
| | | | |
| FIRMADO POR | RAFAEL MARQUEZ BERRAL | FECHA | 27/11/2017 |
| ID. FIRMA | | PÁGINA | 3/6 |

Con estos objetivos, se pretende que la Ley supere la situación actual de dispersión y complejidad normativa que se ha venido generando en torno a la actividad urbanística. E, igualmente, se pretende que sea un texto legal de fácil entendimiento y transparente sin abandonar la rigurosidad que exige una materia tan delicada.

4. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL ANTEPROYECTO RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR.

El futuro proyecto normativo, contiene como novedad más destacada el desarrollo de los principios para un desarrollo urbanístico sostenible. Es propósito de esta Consejería que toda la actividad urbanística se rija por los principios de sostenibilidad, y que todos los instrumentos de planeamiento incorporen entre sus determinaciones estos principios.

Con respecto a los instrumentos de planificación urbanística, se configura un sistema de planeamiento general basado en dos figuras. Por un lado el Plan General de Ordenación Estructural, como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo, y por otro el Plan Municipal de Ordenación Urbana, de competencia exclusiva municipal, como instrumento propio de ordenación de la ciudad existente y las necesidades de regeneración y rehabilitación de ésta. Este sistema dual de planeamiento general, que sin duda viene a clarificar el marco competencial actual, se complementa y desarrolla con un sistema de planes de segundo nivel en el que se mantiene la figura del plan parcial para los suelos urbanizables y se amplía y clarifica el objeto y finalidad de los planes especiales, destinados a los suelos urbanos pendientes de consolidar. Este sistema de planeamiento se completa con otros instrumentos entre los que se mantienen los ya consagrados Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Catálogos, que han demostrado, a lo largo de los años, su virtualidad.

Se incorporan como novedad los Estudios de Ordenación, como instrumentos específicos con los que dar respuesta a las nuevas necesidades que se planteen en suelo urbano consolidado, y que requieren una actuación ágil, en el marco de las directrices establecidas por el planeamiento general.

En cuanto a la clasificación del suelo, se mantiene la distinción en tres clases, si bien su denominación y las distintas categorías y situaciones en las que los suelos pueden encontrarse sufren ajustes con la intención decidida de aclarar el régimen de aplicación a cada una de estas clases, categorías y situaciones. Así, los suelos se clasifican en rústicos, prestando particular atención a aquellos que requieren una especial protección; urbanos, definiendo con claridad la condición de suelo urbano frente al pendiente de consolidar y urbanizables, que se distribuirán en determinadas zonas de crecimiento, debidamente justificadas. Estos últimos se conciben como unas previsiones futuras al que el municipio acudirá cuando no pueda dar respuesta a sus necesidades en la ciudad existente mediante actuaciones de transformación urbanística. Para ello se incorpora un procedimiento previo de delimitación del ámbito de actuación y establecimiento de las bases de ordenación, que sustentará el posterior instrumento de desarrollo.

5. JUSTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.

El artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que *"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia."*

| | | | |
|----------------------|-----------------------|----------------------|------------|
| [Redacted Signature] | | [Redacted Signature] | |
| FIRMADO POR | RAFAEL MARQUEZ BERRAL | FECHA | 27/11/2017 |
| ID. FIRMA | [Redacted ID] | PÁGINA | 4/6 |

a) Necesidad:

Tras el proceso participativo realizado con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, en el que se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma, resulta evidente la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una nueva legislación en materia de urbanismo, que cumpla los objetivos demandados por la ciudadanía, entre los que cabe destacar, por estar íntimamente relacionado con el principio de necesidad, la reducción de trámites innecesarios en los procedimientos administrativos para los instrumentos de planeamiento urbanístico, licencias y proyectos.

b) Eficacia:

Desde el entendimiento del urbanismo como una función pública, en este proyecto normativo se avanza en los mecanismos que se entienden más adecuados para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas, y por ende del interés general. Se apuesta por una identificación clara de los fines perseguidos, quedando debidamente justificado que el cauce más adecuado para garantizar su consecución, es una reforma integral de la ley actual.

c) Proporcionalidad:

Se ha optado por una ley poco intervencionista, que resta complejidad a los trámites y procedimientos administrativos para los instrumentos de planeamiento urbanístico, licencias y proyectos, sin perjuicio de las exigencias debidamente ponderadas que la tutela pública de la actividad urbanística debe imponer para velar por el interés público, como por ejemplo las exigidas a la iniciativa privada en la gestión urbanística, en orden a justificar la solvencia económica y financiera del proyecto empresarial.

d) Seguridad jurídica:

El marco normativo en el que se ha desarrollado la actividad urbanística en Andalucía ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica. Para superar estas deficiencias, es necesaria una reforma integral y estructural de la legislación urbanística andaluza, que tenga como ejes vertebradores, la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos para favorecer y fomentar la actividad económica así como la relación de la ciudadanía y empresas con las Administraciones implicadas.

Esta nueva norma nace con el firme propósito de recortar de manera sustancial trámites innecesarios en los procedimientos, y establecer una regulación más clarificadora de la ordenación urbanística, eliminando conceptos indeterminados, que resten seguridad jurídica, facilitando de este modo su conocimiento y posterior aplicación a todos sus destinatarios, ya sean Administración Pública, personas

físicas y jurídicas.

La iniciativa normativa se ejerce de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, generando un marco normativo estable y predecible, que favorece la participación, transparencia y la accesibilidad a la información.

| | | | |
|-------------|-----------------------|--------|------------|
| FIRMADO POR | RAFAEL MARQUEZ BERRAL | FECHA | 27/11/2017 |
| ID. FIRMA | | PÁGINA | 5/6 |

e) **Transparencia:**

Para facilitar la participación ciudadana, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la misma a través del portal web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de acuerdo con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, con el propósito de conseguir el mayor consenso posible, se firmó un protocolo de intenciones suscrito con distintos agentes sociales y económicos, y se realizaron sendas jornadas de difusión y participación, en las ocho provincias andaluzas.

Los objetivos del Anteproyecto de ley, han sido fruto de este proceso participativo, por lo que la participación ciudadana ha sido fundamental para concretar el contenido de la futura norma, en su estado más inicial.

Una vez que se acuerde el inicio de la tramitación del anteproyecto, se procederá a organizar otra serie de jornadas para dar a conocer el texto, con carácter previo a los preceptivos trámites de información pública y audiencia, cuyos resultados se darán a conocer a través del Portal de Transparencia.

f) **Eficiencia:**

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa no impone cargas que supongan la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al desarrollo de las actuaciones de transformación urbanística, sino al contrario, provoca una considerable reducción de aquellas, suprimiendo requisitos y trámites requeridos por la legislación actual aplicable.

Asimismo, respecto a si el proyecto normativo racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos, cabe hacer alusión que la nueva ley ha incluido como objetivo prioritario, la sostenibilidad en la actividad urbanística, apostando por un desarrollo urbano sostenible y que concentre sus esfuerzos en la ciudad consolidada, con el fin de minimizar entre otros aspectos, la repercusión en las arcas públicas de los costes que genera las actuaciones en suelo urbanizable (integración en la red de infraestructuras y servicios de la ciudad existente y costes de mantenimiento).

Por todo ello, la futura norma establece una regulación conforme al principio de eficiencia, acomodando el fin perseguido a los recursos, siempre limitados, de la Administración.

6. EXIGENCIAS TÉCNICAS

La presente norma, para su entrada en vigor, no requiere de la creación o desarrollo de una aplicación informática, sin perjuicio de que ello sea preciso en su ulterior desarrollo reglamentario, lo que deberá justificarse en la fase de tramitación de los correspondientes reglamentos.

EL SECRETARIO GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD URBANA.

Fdo.: Rafael Márquez Berral

| | | | |
|-------------|-----------------------|--------|------------|
| | | | |
| FIRMADO POR | RAFAEL MARQUEZ BERRAL | FECHA | 27/11/2017 |
| ID. FIRMA | | PÁGINA | 6/6 |