

MEMORIA ECONÓMICA.

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

A los efectos previstos en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35.1 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, se elabora la presente memoria económica del anteproyecto citado en el encabezamiento.

2. ANTECEDENTES DE LA NORMA.-

El actual marco legislativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía lo configuran la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante LOTA), y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), dictadas en el pleno ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española y el artículo 56 apartados 3 y 5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Ambas normas, han sido objeto de sucesivas modificaciones posteriores, que han ido adaptando parcialmente su contenido a las distintas necesidades coyunturales de cada momento.

En materia de ordenación de territorio, cabe mencionar la modificación de la LOTA realizada por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que introduce, entre otras cosas, medidas de adecuación del planeamiento urbanístico a la planificación territorial.

En materia urbanística, cabe destacar entre otras, por afectar a una parte importante del articulado de la LOUA, la modificación operada por la ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la vivienda protegida y suelo, que afecta a una gran parte de su articulado, en orden a garantizar una oferta de suelo suficiente para vivienda protegida; la realizada por la Ley 2/2012, de 30 de enero, con motivo de su adaptación a la legislación básica estatal y, finalmente, citar el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, recientemente se acometen varias modificaciones de ambas leyes, a través de dos Decretos-leyes, el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía y el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, con el fin de reactivar la economía.



2. NECESIDADES QUE SE ATIENDEN CON LA NORMA.-

Varios lustros de aplicación de la Ley de Ordenación Urbanística y de Ley de Ordenación del Territorio, han sido suficientes para tomar conciencia de la necesaria revisión integral de ambos cuerpos normativos,

Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/6



respondiendo a una demanda y aspiraciones sociales ampliamente compartida, que han ido requiriendo por un lado, un mejor encaje de la ordenación urbanística dentro del marco más general de la ordenación del territorio, y por otro, una simplificación de la normativa, especialmente la urbanística, y una adecuación más integradora de ambas disposiciones, a las leyes sobrevenidas que afectan a su contenido, destacando la legislación básica de suelo y rehabilitación urbana y el nuevo marco sobre procedimiento administrativo, transparencia, evaluación ambiental y otras legislaciones sectoriales.

Asimismo, el actual escenario legislativo en materia de ordenación territorial y urbanística, caracterizado por su dispersión, ha perdido coherencia y sistematicidad, generando inseguridad jurídica a los principales operadores, Ayuntamientos y particulares. Resulta por tanto evidente, la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una legislación 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 la pasada legislatura, se inició el proceso de revisión de la LOUA, ante la necesidad acuciante de su revisión, con un anteproyecto que no llegó a culminar su tramitación administrativa.

Ante esta situación, el Consejo de Gobierno, en su reunión del 7 de mayo de 2019, acordó instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a impulsar una nueva Ley Andaluza de Suelo, acogiendo con ello una demanda generalizada de los agentes implicados en la ordenación territorial y la actividad urbanística, de revisar la normativa vigente en la Comunidad Autónoma.

La citada Consejería, y en concreto la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, consciente de esta problemática, y en respuesta a la misma, durante el año 2019, ha ido desarrollando una serie de instrucciones en la materia, en orden a clarificar el marco normativo actual.

Con fecha 9 de enero de 2020 se crea, mediante Orden de la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, el Comité de Personas Expertas para asesorar y colaborar con la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la elaboración del nuevo anteproyecto de Ley Andaluza de Suelo. En su primera reunión el Comité propone integrar en un único texto legal la regulación sobre ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Autónoma, que hasta ahora se había cristalizado en dos disposiciones legislativas elaboradas separadamente y necesitadas de unicidad y coordinación.


Tras el proceso de participación ciudadana, mediante consultas públicas, realizado con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, que culminó el pasado 27 de febrero, y donde se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma, es evidente que resulta primordial una reforma integral legislativa, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que cumpla con los objetivos demandados, entre los que cabe destacar, por estar íntimamente relacionado con el principio de necesidad, la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos, a través de la reducción de trámites no suficientemente justificados.

La futura norma retoma el texto tramitado en la anterior legislatura, manteniendo aquellas cuestiones que obtuvieron un amplio consenso social, pero incorporando mejoras sustanciales, en orden a solucionar los problemas planteados por la legislación actual.

El balance de casi un cuarto de siglo de planificación territorial en nuestra región no es positivo, tanto el Plan de Ordenación del Territorio, como los planes de ámbito subregional, no han servido eficazmente para equilibrar nuestros territorios, o incentivar un desarrollo sostenible. Por el contrario, se han convertido en un conjunto de normas prohibitivas, que han obstaculizado y limitado en gran medida las actuaciones sobre el territorio.



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/6	



Por otra parte, es necesario romper con los dos modelos de ordenación tan diferenciados, por un lado, la legislación territorial tan genérica, abstracta y ambigua, y por otro lado, la urbanística, tan rígida y poco flexible, que dificultan una visión integradora de la ordenación del territorio con el urbanismo.

Asimismo, 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 con flexibilidad a los cambios de la sociedad y a las nuevas necesidades de desarrollo económico.

3. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL ANTEPROYECTO RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR.-

Como novedad más destacada, el presente texto legislativo, rompe con el sistema territorial y urbanístico que ha regido en Andalucía y en España en los últimos años, reforzando la prevalencia de la ordenación del territorio sobre la puramente urbanística, justificada en los intereses de alcance supralocal involucrados en dicha regulación, entre los que cabe citar la cohesión económica y social del territorio y la sostenibilidad ambiental.

El núcleo fundamental de la ordenación del territorio viene constituido en esta norma por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador, que aun sirviendo a la fijación de usos del suelo y equilibrio entre las distintas partes del territorio andaluz, vienen a flexibilizar el marco de actuación del planificador urbanístico municipal, sin limitar su libertad de configuración del desarrollo urbanístico.

Esta ley supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas respecto a la LOUA, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. En cualquier caso, se asume que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que por esta ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía.


Desde el punto de vista formal, cabe reseñar las siguientes consideraciones:

a) Se ha optado por una ley de carácter general, que supere la situación actual de dispersión y complejidad normativa, pero necesitada de un inmediato desarrollo reglamentario posterior en materia urbanística. En este sentido, se prevé la tramitación inmediata de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, que acompañarán al ya vigente Reglamento de Disciplina. La “vacatio legis” de la norma de seis meses, propiciará que todo el conjunto normativo regulador de la ordenación del territorio y urbanismo, se aplique de forma simultánea, haciéndolo más coherente y clarificador.

b) Se ha optado por la simplificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Dicha simplificación alcanza al conjunto de sus determinaciones y a su documentación, así como a los distintos trámites y actos que resulten necesarios hasta su aprobación. Todo ello, sin desvirtuar el objeto y alcance de estos instrumentos, sin menoscabar la participación ciudadana ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicados. Y, se apuesta por atribuir a los entes locales, la competencia de aprobación definitiva de “todos” los instrumentos de ordenación urbanística ámbito municipal, salvo los planes de los municipios situados en un ámbito subregional que no dispongan de plan territorial subregional para dicho ámbito adaptado a la presente Ley (artículo 78 del Anteproyecto), a diferencia de lo que establece la LOUA en su artículo 31, que hace un reparto competencial sobre la aprobación definitiva de los instrumentos de ámbito municipal, entre los municipios y la Comunidad Autónoma, en función de si afectan o no a la ordenación estructural. Esta cesión se realiza a cambio de reforzar las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, que en todo caso, prevalece sobre la ordenación urbanística.



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/6	



c) Se ha recogido la regulación establecida por el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, relativa al procedimiento y alcance de la declaración de interés autonómico de las inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, con el objeto de agilizar y dar seguridad jurídica al desarrollo de las mismas; así como la referente a la figura del proyecto de actuación autonómico, como instrumento de ordenación necesario para la implantación de usos productivos, dotacionales o cualesquiera otros análogos que precisen de desarrollo urbanístico.

d) Se ha eliminado la relación expresa y taxativa de actividades de planificación e intervención singular en la Comunidad Autónoma sometidas a informe de incidencia en la ordenación del territorio, haciendo una mención genérica al sometimiento de dicho informe de las que tengan dicho alcance territorial.

Desde el punto de vista sustantivo, las modificaciones introducidas por la futura norma en materia de ordenación del territorio, comprende su concepto y alcance como función pública transversal desarrollada a través de directrices, planes y proyectos que regulan las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, de forma que se cumplan tanto los objetivos de cohesión y sostenibilidad como el de mejorar la competitividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El escenario de referencia territorial, vendría conformado por la ordenación establecida en los instrumentos de ordenación territorial y por las directrices que con carácter novedoso, deberán incluirse en dichos documentos, en materia de protección del espacio litoral y para la protección del paisaje, cuando corresponda. Se prevé la figura de los Programas de Gestión Territorial como instrumentos de gestión y ejecución de las propuestas de los planes de ordenación del territorio, que tienen como finalidad la concreción, coordinación y programación de las actuaciones concretas a realizar en un determinado marco temporal y territorial que deberán ir acompañadas de su viabilidad técnica y económica. Finalmente, se incorpora el Proyecto de Actuación Autonómico, como instrumento de ordenación y ejecución de las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico.

Por su parte, las modificaciones introducidas por la futura norma en materia de ordenación urbanística desde el punto de vista material, abarcan:

a) El desarrollo de los principios para un desarrollo urbanístico sostenible y la supresión de los convenios urbanísticos de planeamiento pues la actividad de planificación es o debe ser una función pública innegociable.

b) Una nueva regulación sobre las clases de suelo, distinguiendo solamente dos clases: el suelo urbano, y el suelo rústico, y desapareciendo como clase el suelo urbanizable. En el suelo rústico se distinguen como especialmente protegidos aquellos que requieren tal condición por aplicación de la legislación sectorial, y como suelos preservados, los que estén afectados por algún tipo de riesgos y aquellos que el propio planeamiento territorial y/o urbanístico, atendiendo a sus valores o circunstancias, considera necesarios preservar temporalmente de su transformación. Por último, se regula el suelo rústico común.

c) Un nuevo régimen urbanístico de la propiedad del suelo, en base a los distintos regímenes y situaciones del suelo, estableciendo los derechos y deberes inherentes a los mismos, en base a criterios de orden estrictamente urbanísticos.

d) Se regulan las distintas actuaciones de transformación urbanística que pueden desarrollarse, en cada clase de suelo, introduciendo de forma novedosa el procedimiento para acoger una iniciativa de este tipo, que no siempre ha de estar prevista en el instrumento de planeamiento, sino que puede incorporarse



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/6



en un futuro sin necesidad de tramitar una modificación de dicho instrumento, para dar respuesta a las nuevas demandas y necesidades que surjan. La iniciativa determina el ámbito para el que se solicita su ordenación y, en su caso, urbanización y, una vez aceptada por el Ayuntamiento, se puede presentar para su tramitación el instrumento específico que la propia ley prevé, agilizándose de este modo, las iniciativas tanto en suelo urbano como en suelo rústico.

e) Se establece como novedad, un sistema dual de planeamiento que comprende: el Plan de Ordenación Urbanística Municipal, que establece el modelo general de ordenación del municipio y el Plan de Ordenación Urbana, de ordenación de la ciudad existente, para dar respuesta a sus necesidades de regeneración y rehabilitación. Se incorporan de forma novedosa, como instrumentos de segundo nivel, los Estudios de Ordenación para atender las necesidades de renovación urbana en suelo urbano consolidado y los Proyectos de Actuación municipal, que tienen por objeto la regulación de usos en los terrenos en que se proponga actuaciones extraordinarias en suelo rústico.

f) Se impulsa el papel de la iniciativa privada de carácter empresarial en la gestión y ejecución de planes, sobre todo en el suelo urbano, removiendo trabas innecesarias pero siempre garantizando la viabilidad técnica y financiera del proyecto.

g) Respecto a la ejecución urbanística, se establece una modalidad simplificada del sistema de compensación, permitiendo tramitación simultánea del instrumento de ordenación, proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización. También se establece como novedad, que el principio de equidistribución se aplique exclusivamente al ámbito de cada actuación de transformación urbanística, en vez de a todo el suelo clasificado hasta ahora como urbanizable.

h) Se han recogido las medidas establecidas por el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4. INCIDENCIA ECONÓMICO FINANCIERA DEL ANTEPROYECTO

La materia regulada por el Anteproyecto comprende con carácter general: a) La ordenación del territorio, definida como una función pública exclusiva de la Comunidad autónoma, desarrollada a través de directrices, planes y proyectos que regulan las actuaciones y asentamientos sobre el territorio. b) La actividad urbanística, definida como una actividad pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, y de la transformación de éste mediante urbanización y edificación.


A la vista de la materia regulada en el anteproyecto, de las novedades que introduce respecto a la normativa vigente, y de los principios que sirven de base para la reforma, el presente anteproyecto no genera incremento de gasto ni disminución de ingresos y no tiene repercusión alguna sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma.



ANEXOS I A IV PARA AQUELLOS SUPUESTOS DE PROYECTOS O PROPUESTAS DE ACTUACIÓN CUYA INCIDENCIA ECONÓMICA-FINANCIERA SEA IGUAL A CERO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-

Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/6	




financiera, y al objeto de que se emita el preceptivo informe económico-financiero en referencia al ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA, se informa lo siguiente:

La evaluación de la incidencia económica-financiera del mencionado anteproyecto, tiene como resultado un valor económico igual a cero en todos los apartados de los Anexos I a IV referidos en la disposición transitoria segunda del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Fdo: Andrés Gutiérrez Iстриa.



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/6	

