



R E P U B L I C A N A	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	Página: 1 de 39	
	202199900853509	28/01/2021
	Registro Electrónico	HORA 20:58:01

JOSÉ MIGUEL DE LA TORRE PEINADO, Arquitecto Técnico, con D.N.I. [REDACTED] y domicilio en C/ [REDACTED] nº [REDACTED], 23003 de Jaén, actuando como **PRESIDENTE del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos**, con domicilio social en Avda. República Argentina 26-A, 1º C

Atendiendo a la Solicitud de esa **CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO de la Junta de Andalucía**, mediante escrito remitido a esta Entidad por el SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, según la cual se nos invita a participar en el preceptivo trámite de audiencia y participación pública, relativas al **Anteproyecto de Ley de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**, tenemos a bien transmitirles las alegaciones que siguen y que son el resultado de las consultas efectuadas, al efecto, al Colectivo de los Arquitectos Técnicos de Andalucía a los que representamos en este acto:

1. EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 9.2 y 140.3.

Consideramos oportuno y conveniente lo recogido en ambos artículos sobre la posibilidad de Colaboración de Entidades Urbanísticas certificadoras y sobre todo de Colegios Profesionales en la emisión de informes técnicos y jurídicos sobre la adecuación de los actos pretendidos a la normativa territorial y urbanística de aplicación previos a la concesión de licencias. Colaboración que posteriormente se regulará reglamentariamente.

La única salvedad que consideramos debiera tenerse en cuenta es la que indicamos a continuación:

Transcribimos el artículo 9.2 tal como está en el Anteproyecto de Ley:

2. Las Administraciones con competencias en la ordenación territorial y urbanística tienen el deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada en las formas y con el alcance previstos en esta ley. A estos efectos, se podrán constituir entidades colaboradoras que tengan por objeto la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística, la asunción de la conservación de las obras de urbanización o la revisión documental de las actuaciones sometidas a licencia o declaración responsable, entre otros. En este sentido y con el alcance y en los términos que se establezcan reglamentariamente, las entidades privadas debidamente habilitadas y los Colegios Profesionales **en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten**, podrán constituirse en entidades urbanísticas certificadoras y colaborar con los Ayuntamientos en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, en los términos previstos en el Título VI de esta Ley.

Este Consejo Andaluz considera que lo subrayado, puede significar una limitación a la libre competencia a la hora de que un Colegio Profesional determinado pueda o no constituirse como Entidad urbanística certificadora, entendemos que las competencias específicas de sus colegiados, que no atribuciones profesionales cosas claramente diferentes, no debieran confundirse con la capacidad plena en materia de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, recordamos, en todo caso, que en lo referente al urbanismo en sí, no hay reservas de actividad.

Por tanto consideramos que el apartado 2 del artículo 9 debiera quedar igual con la única excepción de eliminarse la frase siguiente: **en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten**, que como hemos indicado anteriormente pudiera atentar contra el principio de libre competencia, limitando el ejercicio de ella.

JOSE MIGUEL DE LA TORRE PEINADO	28/01/2021 20:58	PÁGINA 1/39
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 2 de 30	
P		202199900853509	28/01/2021
C		Registro Electrónico	HORA
			20:58:01

En todo caso debe respetarse la Ley General de Unidad de Mercado, su incumplimiento es un riesgo que puede aparecer si las reservas de actividad se vinculan a titulaciones académicas concretas, entendemos, como así ha recordado reiteradamente la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que es preferible que las reservas de actividad, cuando deban existir sobre la base de criterios de necesidad y proporcionalidad, que no es el caso, se subordinen a la capacitación técnica de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación sino de un elenco más amplio de titulaciones.

2. EN RELACIÓN CON OTROS ASPECTOS IMPORTANTES DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

I.- Introducción.

El borrador para la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) que debe derogar la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA) supone un cambio radical en la forma de entender la ordenación territorial y urbanística en la Comunidad, no sólo por la fundición en un sólo Texto legal de las previsiones de ordenación territorial y urbanística, planteando un esquema de integración que ya se ha ensayado en otras Comunidades Autónomas; sino por el propio concepto sobre el régimen urbanística del suelo, que asume de forma clara y radical las previsiones de la legislación básica estatal (TRLRU), simplificando en esquema de la clasificación del suelo hasta aproximarlos al sistema de las determinaciones sobre situaciones básicas del mismo y operaciones de transformación regladas en el Texto refundido del Estado; apartándose del esquema clásico de clases y categorías de suelo. Además trata de coordinar sus determinaciones con los principios de desarrollo sostenible, asumiendo de forma expresa los contenidos de los Tratados Internacionales suscritos en este sentido y plasmados en las Agendas Urbanas de la ONU, de Europa y de España, de tal forma que el tratamiento de asuntos tan importantes como los criterios de ordenación de litoral, del paisaje o del suelo rústico (o no urbanizable), forman parte de las propuestas de ordenación a nivel territorial, imponiendo sus determinaciones, desde esta esfera, a la ordenación urbanística.

Un objeto general de la LISTA es, claramente, la simplificación en su regulación y la concreción de instrumentos de ordenación y desarrollo territorial y urbanístico. Pues bien, siendo esta pretensión una gran virtud, precisamente para evitar la complejidad excesiva que ha supuesto una carga para el ciudadano medio las legislaciones que pretende sustituir (de cara a su entendimiento y aplicación), también es cierto que ese intento desde la Ley, trasladando el desarrollo de una regulación más precisa a futuros reglamentos, puede suponer, más que la seguridad jurídica pretendida con la simplificación, importante vacíos mientras se promulgan los anunciados reglamentos. Más aun teniendo en cuenta la lentitud de nuestra Comunidad Autónoma para aprobar estos desarrollos, si se tiene presente que en los dieciocho años de vigencia de la LOUA, sólo se ha aprobado un reglamento de ejecución propio e integral de una de las fases claras de la actividad urbanísticas (el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía –RDUA-), manteniendo en la Comunidad Andaluza la vigencia de los obsoletos reglamentos de Planeamiento y Gestión de 1978. Sería conveniente, en este sentido, y como se propondrá más adelante, que algunas de la remisión a regulación reglamentaria que hace el borrador de la LISTA, se ntegraran directamente en su Texto, para evitar imprecisiones indeseables e inseguridades en su aplicación.

Con independencia de los posibles “huecos” que puede presentar la LISTA, es de agradecer el esfuerzo que hace en el sentido de flexibilizar y simplificar los procedimientos, en un intento de acercar los pesados procesos de desarrollo urbanístico a la situación actual de crisis (agudizada por el COVI). Como señalada su Exposición de Motivos “la Comunidad Autónoma de Andalucía, consciente de esta problemática, y en respuesta a ella, 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 previa o paralelamente no se revisa en profundidad la legislación aplicable en materia de suelo”.





R E P C I N	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	202199900853509	28/01/2021
	Registro Electrónico	HORA 20:58:01
	Página 3 de 30	

II.- Propuestas de carácter general.

1.- En cuanto a los principios de sostenibilidad del desarrollo urbano, simplificación e integración de los instrumentos de ordenación.

Es importante subrayar la apuesta que la LISTA hace por asegurar un desarrollo territorial y urbano sostenible, teniendo en cuenta el sentido con el que asumen este concepto los Tratados y Acuerdos internacionales. Ahora bien, estos principios y objetivos, que están enunciados de forma genérica en los primeros artículos del borrador como objeto de la Ley y como fines de la ordenación territorial y urbanísticas, y más específicamente como principios generales de la ordenación (artículo 3), no tienen una concreción a nivel de estándares de densidad, de desarrollo urbano posible y niveles de dotación, por lo menos planteados como límites dentro de la ordenación estructural exigible a la planificación. Hubiera sido conveniente mayor determinación a nivel de estándares urbanísticos por parte de la LISTA en este sentido. La definición de densidades máximas de población en los nuevos desarrollos, los límites máximos de crecimiento en función del tipo de población, o los niveles de dotación mínimos exigibles tanto en los nuevos desarrollos, como los deseables en el suelo consolidado, hubieran supuesto un esfuerzo necesario en orden a asegurar la adecuación concreta de las previsiones de la Ley a los criterios de sostenibilidad enunciados.

2.- Coordinación con el contenido y las previsiones del TRLSRU.

La organización del régimen de derecho y obligaciones de la propiedad del suelo, y los derivados de las acciones de promoción estableciendo nuevos desarrollos y reforma la ciudad urbana existentes responde, en el borrador de la LISTA, casi miméticamente, al esquema de situaciones básicas y operaciones de transformación de suelo y edificatorias reguladas en el TRLSRU. En este sentido no hay que hacer una transposición de las situaciones básicas y su transformación a clases y categorías de suelo como hacia el anterior borrador de ley urbanística (LUSA), o hacen otras legislaciones autonómicas. Aquí, directamente, las clases de suelo son dos, urbana y rústicas, identificables con la situaciones básicas de rural de urbanizado del TRLSRU, y las operaciones de transformación sólo pueden ser posibles sobre el suelo rústico no sometido a protección y sobre el suelo urbano.

Ahora bien, la versatilidad del sistema, que permite concretar actuaciones de transformación al margen de las previsiones establecidas por el Plan (y por lo tanto al margen de una previsión del suelo considerado en la LOUA como urbanizable), puede acercar el sistema a los criterios de desarrollo señalados en la Ley 6/1998 (que pretendía clasificar como suelo urbanizable todo el suelo rústico sin especial protección), lo que puede provocar desarrollos excesivos e incontrolados. La flexibilidad propuesta por la LISTA con este esquema puede resultar apropiada si, al mismo tiempo, y desde la regulación legal, se establecen criterios claros de sostenibilidad, que aseguren, máximas previsiones de crecimiento y estándares adecuados de densidad y servicios para toda la Comunidad Autónoma.

3.- Reparto competencial. Potenciación de la autonomía municipal.

Dentro del esfuerzo de simplificación que hace el borrador del Texto legal tiene especial importancia la que se verifica en relación con el contenido de las figuras de planificación (específicamente las urbanísticas), su simplificación en la tramitación, y el reparto de competencias en la aprobación de las mismas. Es muy interesante el traslado, como competencia municipal, de la aprobación definitiva de todo el planeamiento del municipio (incluso en referido a la ordenación estructural, en el caso de la existencia de Planes de Ordenación Territorial subregional adaptados a la LISTA), ya que esto acerca las decisiones a la ciudadanía, y puede asegurar la rapidez en la conclusión de los procedimientos, unido a la diversificación de los mismos en función de sus objetivos y contenido.

En contraposición al interesante reparto competencial que plantea el borrador y la potenciación clara de la autonomía municipal, es necesario reforzar la competencia técnica y jurídica de los ayuntamientos para que sean capaces de asumir esos retos. En este sentido la propia Comunidad Autónoma debe concretar, en la misma Ley, su papel de asesor de los municipios (frente a su papel



R E P C I Ó	Fecha: 28/01/2021		Página: 4 de 30	
	202199900853509			28/01/2021
	Registros Electrónicos			HORA
				20:58:01

de control), al mismo tiempo que se debe regular de forma más precisa el papel de las Diputaciones Provinciales en este campo.

4.- Organización de la LISTA: alteración del esquema de la LOTA y de la LOUA.

La organización o estructura propuesta por el borrador de Ley parece más apropiado y sistemático que el de la LOUA, ya que sigue el esquema tradicional de fases o etapas de la ordenación y desarrollo territorial y urbanístico regulado en legislación histórica; esquema que era menos identificable en la LOUA. En este sentido, parece más apropiado e inteligible un esquema como el que propone la LISTA, que define principios generales, régimen del suelo y de las operaciones de transformación (asumiendo el sistema clasificado de régimen urbanístico en base a las técnicas de clasificación y categorización del suelo, donde se describían los derechos y obligaciones de la propiedad del suelo y la promoción); el sistema de instrumentos de ordenación territorial y urbanística (separado, lógicamente, en dos Títulos), el bloque de la ejecución urbanística (donde por primera vez entra al forma parte de este bloque los mecanismos de intervención en el mercado de suelo que tradicionalmente han conformado un espacio separado, si bien parece lógica su incluso dentro de los procesos de ejecución); y finalmente la actividad de intervención en los usos del suelo y la edificación, separada en dos Títulos: la acción positiva de autorización o de habilitación para posibilitar la actuación, y la parte de represión ante hecho ilícitos de intervención, representada por la restauración del orden territorial y urbanístico o el señalamiento de infracciones tipificadas en este ámbito y su sanción.

Dentro de este esquema más lógico y acorde con la tradición en la regulación territorial y urbanística de España, que el estructurado en la LOTA y la LOUA, destaca la regulación específica, y en un Título independiente, del tratamiento de las edificaciones irregulares (las consideradas como asimiladas a fuera de ordenación- AFO-) de cara a su integración urbanísticas, ambiental o territorial. Esta cuestión que fue objeto de regulación mediante el reciente Decreto-Ley 3/2019, debe ser incorporada en el cuerpo un legal urbanístico integrado como es la LISTA, pero hay que advertir, que la obsesión por la simplificación del borrador de Ley y la derogación expresa del Decreto-Ley puede dejar cuestión sin resolver, que tiene una expresa desde el año 2019 (por ejemplo, el procedimiento para la declaración de AFO).

III.- Propuesta concretas.

1.- Ordenación territorial y urbanística y sostenibilidad.

El borrador de Ley señala como uno de sus principios de sostenibilidad el de la "viabilidad económica" de las "actuaciones de transformación urbanística" donde deberá de justificarse que se "dispone de los recursos económicos suficientes y necesarios para asumir las cargas y costes derivados de su ejecución y mantenimiento". No obstante se echa en falta una regulación más precisa del principio de "viabilidad económica", ya que el contenido de la memoria de viabilidad económica en actuaciones transformación en medio urbano (de gran importancia en un desarrollo sostenible) ha sido declarado inconstitucional en su regulación dentro del TRLSRU (artículo 22.5, STC 143/2017).

2.- Cooperación y convenios.

Es llamativa la regulación de la cooperación entre Administración y particulares, en especial sobre la posible celebración de convenios urbanísticos. Como no podía ser menos (artículo 7 del borrador de Ley), la Administración competente tiene el "deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada en las formas y con el alcance previstos en esta ley"; ahora bien, los convenios suscritos con los agentes privados se reducen a la "gestión para determinar las condiciones y los términos de la ejecución de dichos planes", con lo que se suprime la posibilidad de suscribir convenios para adoptar la iniciativa de modificar el planeamiento, ya que "en ningún caso podrán ser objeto de convenio u otra fórmula de transacción la incorporación de cualesquiera determinaciones a los instrumentos de ordenación con motivo de su formulación, modificación o revisión". Esto tiene sentido por el sistema de regulación de la iniciativa de actuaciones de

JOSE MIGUEL DE LA TORRE PEINADO	28/01/2021 20:58	PÁGINA 4/39
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	





REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509 28/01/2021

HORA 20:58:01

transformación prevista por la LISTA, que asume gran parte de las posibilidades reguladas en los convenios de planeamiento por la legislación anterior; y se justifica, lógicamente, por la imposibilidad legal de disposición de facultades de la Administración (el interés público que representa la ordenación urbanística y mayores obligaciones a la Propiedad), y la limitación en la imposición de cargas. Pero salvando estas cuestiones (que es posible considerándolos límites de los convenios de planeamiento señalados en la LOUA -artículo 30-, y en el TRLSRU -artículo 9.8-), la LISTA elimina las posibles ventajas que la celebración de este tipo de convenios podían reportar a la Administración.

3.- Participación y consulta.

No establece el borrador los plazos máximos para la contestación de información sobre el régimen concreto de un inmueble, que es un derecho de la ciudadanía, según establece el 5.d del TRLSRU, ni los efectos indemnizatorios por la modificación de criterios en relación con el contenido de la consulta evacuada, como señala el artículo 13.2.a del TRLSRU, y el artículo 6.3 de la LOUA. Estas cuestiones tan importantes relacionadas con la seguridad jurídica de los ciudadanos en general; y de la propiedad y de la promoción en particular, no pueden quedar a resultas de una regulación reglamentaria posterior, ni a las decisiones de la ordenación urbanísticas o administrativas en relación con cada actuación e información concreta. Deben señalarse desde la Ley los plazos máximos para evacuar la consulta o información por parte de la Administración, y en su caso los efectos indemnizatorios por la tardanza o la incorrecta información suministrada.

4.- En relación con la clasificación del suelo.

4.1.- Suelo urbano.

La LISTA, siendo coherente con el TRLSRU, clasifica en suelo según dos categorías, identificadas con las situaciones básicas del mismo, según el Texto estatal. Así el suelo sólo puede ser urbano o rústico.

El suelo urbano, siguiendo el esquema tradicional responde a un carácter reglado, desde el momento que debe considerarse como tal por la planificación, al que reúne criterios actuales de consolidación y urbanización. Y eso, en el momento de aprobación del planeamiento o, con posterioridad, cuando alcance estas condiciones en ejecución de la ordenación.

Ahora bien, el artículo del borrador presenta varias imprecisiones que sería conveniente concretar. Este suelo debe estar integrado en una "malla urbana", y en este sentido existen definiciones jurisprudenciales y doctrinales diversas sobre este concepto, pero no estaría de más una definición legal que se aproximara al concepto (en función de las circunstancias de cada caso). Por otro lado el alcance del concepto urbanización (suelos "transformados urbanísticamente"), lo remite a una regulación reglamentaria para la precisión de sus características y condiciones, si bien señala cuales son los servicios básicos. Por último, el ámbito de consolidación de la edificación (dos terceras partes) queda la arbitrio de la planificación, cuando el propio borrador de Ley señala perímetros apropiados para el suelo urbano (zonas) y en as actuaciones de transformación (sector) que, en última instancia, deben ser el espacio de referencia para la fijar los criterios de consolidación en las revisiones del planeamiento.

4.2.- Los núcleos rurales tradicionales en su consideración como suelo urbano.

La remisión de la clasificación como suelos urbanos de los núcleos tradiciones en suelo rural a un desarrollo reglamentario sigue planteando la misma imprecisión que actualmente presenta la LOUA en su interpretación conforme al TRLSRU (artículo 21.4). Este suelo puede ser, indistintamente rústico conformando Hábitat Rural Diseminado (artículo 11.2 de la LISTA) o suelo urbano (artículo 10.2 de la LISTA), y su concreción no puede esperar a un desarrollo reglamentario. Debe ser definido por la propia Ley.

JOSE MIGUEL DE LA TORRE PEINADO	28/01/2021 20:58	PÁGINA 5/39
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		202199900853509	
P		28/01/2021	
C		Registro Electrónico	
I		HORA	
N		20:58:01	

4.3.- Condición de solar y extinción de la condición. Adquisición de la condición de solar.

Es importante señalar que las parcelas, según la LISTA, pueden perder la condición de solar como resultado de las nuevas previsiones de la ordenación urbanística, articulada algunas veces mediante la delimitación de actuaciones de transformación o renovación de la urbanización al margen de la ordenación urbanística. La iniciativa privada y la aprobación de las mismas por parte de la Administración pueden situar parcelas fuera de la condición de solar, con las consecuencias que esto puede acarrear de cara a los derechos de propietarios del suelo.

4.4.- Derechos y obligaciones de la propiedad del suelo.

Como ha sido tradicional en la legislación urbanística, la LISTA se pronuncia en el sentido de que la "clasificación, categoría y las restantes determinaciones de ordenación territorial y urbanística del suelo vinculan a los terrenos y a las construcciones, edificaciones y equipamientos a los correspondientes destinos y usos, y definen su función social, delimitando el contenido del derecho de propiedad", si bien estas condiciones no están perfiladas de entrada con la aprobación del planeamiento general, ya que la definición a posteriori de operación de transformación conforman, definitivamente, estas condiciones.

Es importante que desde la ordenación general se prevean plazos y se regule de forma clara la posibilidad de generar nuevas actuaciones de transformación, ya que está en juego la seguridad jurídica para los agentes que interviene en los procesos urbanísticos. Y esto teniendo en cuenta que la "patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su materialización 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 esta ley", cuestión que no está definida de entrada en el nuevo sistema, con la aprobación definitiva del planeamiento que señala la ordenación estructural. En este sentido adquiere relevancia especial el tratamiento del subsuelo, cuando el borrador de Ley afirma que el "uso urbanístico del subsuelo se acomodará a las previsiones de los instrumentos de ordenación, quedando en todo caso su aprovechamiento subordinado a las exigencias del interés público, a las leyes aplicables, con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público y la implantación de infraestructuras y servicios técnicos, así como a la preservación del patrimonio arqueológico".

4.4.a.- El deber de obtener las autorizaciones administrativas preceptivas.

Los deberes de la propiedad contemplados en el artículo 14 del borrador de la Ley coinciden con las previsiones del TRLSRU, regulados en su artículo 11. Ahora bien, este último Texto al señalar la obligación de "solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas o, en su caso, formular la declaración responsable o comunicación que sean exigibles, con carácter previo a cualquier acto o uso del suelo", se pronuncia sobre los efectos del silencio en el caso de que no sean tramitadas en plazo las autorizaciones por parte de la Administración, determinando los efectos negativos del mismo para supuestos concretos, según las previsiones de la legislación del procedimiento administrativo. Se sabe que el artículo 11.4 del TRLSRU en su regulación de los efectos negativos del silencio ha sido matizado por la STC 143/2017, por lo que aún existen importantes huecos en relación con los efectos del silencio en la regulación de las autorizaciones administrativas preceptivas. La LISTA debería "llenar" estos huecos evitando interpretaciones, ya que, en ningún se consideraran autorizadas por silencio actuaciones contrarias a la ordenación urbanística.

4.4.b.- Derecho al aprovechamiento.

En suelo urbano sería conveniente señalar de forma clara el derecho que puede adquirir un propietario una vez cumplidas sus obligaciones. Parece evidente que, en el caso de que no se prevean actuaciones de transformación, el derecho consiste en materializar el aprovechamiento objetivo asignado por el planeamiento al suelo urbano, una vez que complete la urbanización necesaria, incluyendo la cesión el suelo inexcusable para proceder a la finalización de la misma, hasta que la parcela alcance la condición de solar. Pero es que en todo el borrador de Ley no existe





R	JUNTA DE ANDALUCÍA	
E	202199900853509	28/01/2021
P		
C		
N		

una definición del concepto aprovechamiento urbanístico, tal y como ~~estaba descrito en el artículo 59 de la LOUA~~. Por supuesto tampoco existen definiciones de ~~los conceptos aprovechamiento subjetivo, objetivo, preexistente, etc.~~ que sería muy útil para concretar el abanico de derechos en cada caso.

HORA
20:58:01

4.4.c.- Deber de edificación.

El deber de edificar, conforme las determinaciones urbanísticas y dentro de plazo, está regulado en la LISTA, como ha sido tradicional en la legislación urbanística. El artículo 138 del borrador perfila este deber genérico señalado en el artículo 15. Ahora bien la cuestión fundamental del plazo no se aclara ni en un artículo ni en otro. Al igual que ocurre en la LOUA el borrador no establece plazo supletorios en el caso de que el planeamiento no los fije, una vez que la parcela tiene la condición de solar. En el supuesto, bastante usual, de que el planeamiento de carácter general no concrete estos plazos no existe el deber como tal, ya que mismo consiste en edificar en plazo. Sería conveniente que, al igual que ocurría con la legislación estatal del 92, la Ley urbanística andaluza estableciera plazos supletorios para que siempre pudieran operar los mecanismos de sustitución en caso de incumplimiento de este deber fundamental del propietario.

Tampoco queda clara la asimilación que el artículo 138 del borrador de Ley establece entre solares y parcelas que cuenten con edificación deficiente o inadecuada, ya que deja a la regulación del planeamiento el amplio margen que existe entre la ruina urbanística y las edificaciones materializadas conforme al aprovechamiento objetivo previsto por el planeamiento.

Parece que la obligación de edificar, materializando el aprovechamiento urbanístico, se concreta en el concepto edificación. Sin embargo, las determinaciones de ordenación urbana se extienden a los conceptos de construcción e instalación. Convendría concretar como juega este deber al margen del concepto edificación.

4.4.d.- Deber de conservación.

El deber de la propiedad en suelo urbano se extiende a la conservación de edificación, vinculando este deber al necesario y apropiado para la ocupación y uso de la misma. Este deber se concreta en el artículo 140 del borrador de la Ley y amplía los deberes señalados en la LOUA, según las previsiones del TRLSRU, al mantenimiento de las condiciones de "seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, ornato público y demás que exijan las leyes". En línea con las previsiones de a nivel de "horquilla" previstas por el TRLSRU (artículo 15.4, hasta un máximo de obligación económica), la LISTA prevé ampliar el "contenido normal del deber de conservación" que "podrá ser elevado hasta el 75 por ciento del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente, en los casos de inexecución de las obras ordenadas", frente al 50 por ciento señalado en la LOUA. Ahora bien, el nuevo Texto no señala si este valor de reposición se debería ver afectado por coeficientes de depreciación en función del estado o antigüedad de lo edificado, con lo cual es difícil deducir de deducir alcance (el artículo 155 de la LOUA se refiere a valor de reposición relativo a una edificación utilizable, mientras que en el nuevo Texto la referencia es al "edificio correspondiente").

5.- En relación con las actuaciones de transformación.

Al igual que las clases del suelo se organizan en la LISTA siguiendo el esquema de situaciones básicas prevista en el TRLSRU, concretando dos clases y el esquema de derechos y obligaciones en cada una de ellas, el borrador de la Ley dedica un bloque de su regulación a las actuaciones de transformación (a los procesos de operar sobre las clases del suelo o lo que es lo mismo sobre las situaciones básicas). Estas actuaciones de transformación son de tres tipos y actúan sobre las dos clases de suelo: de dotación y de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano, y de nueva urbanización en suelo rústico.

5.1.- Sobre su delimitación.

JOSE MIGUEL DE LA TORRE PEINADO	28/01/2021 20:58	PÁGINA 7/39
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509 28/01/2021

Registro Electrónico HORA 20:58:01

El artículo 18.1 de la LISTA señala que la “competencia para la delimitación del ámbito o ámbitos de transformación urbanística, con el establecimiento de los parámetros urbanísticos básicos y las bases orientativas para el desarrollo y ejecución de la actuación o actuaciones, corresponderá a la Administración pública actuante, de oficio o a instancia de otras Administraciones públicas o de particulares, debiendo preverse en los instrumentos de ordenación urbanística o posteriormente y siempre de forma motivada conforme a las determinaciones en ellos establecidos”. La posibilidad de delimitación con posterioridad a la previsión de los instrumentos de planeamiento implica un margen de discrecionalidad que sólo es admisible si el Plan ha señalado criterios y motivos claros para su delimitación. Las bases orientativas para su demarcación establecerán propuestas de diseño urbano, calidades y plazos de ejecución, además de gastos de urbanización e imputación de los mismos a los agentes implicados, teniendo en cuenta que estas bases deberían de recoger un análisis concreto de sostenibilidad de la actuación en todas sus facetas.

El problema es que la tramitación de la delimitación de la actuación cuando no la contenga el planeamiento se remite por la LISTA a una futura regulación reglamentaria, determinando a nivel legal unas mínimas reglas de funcionamiento, de tal forma que una vez establecida la delimitación, los “terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones de transformación y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes previstos” en la Ley. Lo que no prevé el borrador de la LISTA es que ocurre en el caso de que, una vez delimitada la actuación, no se proceda a su ejecución bien por la Administración, bien por los sujetos privados que propusieron la iniciativa, sobre todo a nivel de la situación de la propiedad que queda vinculada a la delimitación y que puede ser ajena a la misma.

5.2.- Sobre el aprovechamiento urbanístico, las áreas de reparto y el aprovechamiento medio.

Un vacío importante en el borrador de la LISTA es, como se ha señalado, la referencia al concepto aprovechamiento urbanístico y sus afecciones, que, sin embargo, están perfectamente explicadas y sistematizadas en el artículo 59 de la LOUA.

El borrador de la Ley sólo se refiere a este concepto al concretar los supuestos de delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento medio en suelo sometido a operaciones de transformación.

Sería conveniente en aras un mejor entendimiento del Texto legal, que se describiera el concepto de aprovechamiento urbanístico, su vertiente objetiva en función de las previsiones de la ordenación urbanística, y se fijara de forma esquemática el aprovechamiento subjetivo que corresponde a la propiedad en cada caso, una vez cumplidas con sus obligaciones (suelo urbano consolidado, actuación de dotación, actuación de reforma renovación de la urbanización y actuación de nueva urbanización). Además, si los usos que componen el aprovechamiento deben ser ponderados en función del rendimiento que aportan a lo propiedad en cada caso, deberían señalarse los criterios para proceder a dicha ponderación. De igual forma, si la determinación del aprovechamiento medio implica ámbitos con rendimiento diferenciado en función de su localización, deberían fijarse criterios para establecer esta ponderación en función de la misma.

5.2.a.- En relación con la delimitación de áreas de reparto.

El borrador de Ley no establece ninguna regulación sobre posibles variaciones de aprovechamiento medio admisibles entre las áreas de reparto delimitadas en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, por lo que en estos supuestos no se fijan condiciones para asegurar el principio de equidistribución de cargas y beneficios, dentro de las mismas zonas de suelo urbano.

5.3.- Sobre las actuaciones de dotación en suelo urbano.

Según la LISTA se consideran “actuaciones de dotación, sobre una parcela urbanística o conjunto de parcelas, aquellas que, en suelo urbano, tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística, siempre que no requieran la reforma o renovación de la



R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 9 de 30	
P		202199900853509	28/01/2021
C		HORA	
N		20:58:01	

urbanización". Sin embargo esta definición general debe concretarse a nivel reglamentario, lo que implica una dificultad añadida en su consideración. Se entiende que hay incremento de aprovechamiento sobre una parcela siempre que se amplíe en un diez por ciento en relación con el preexistente, en la forma que se establezca reglamentariamente. En cualquier caso este tipo de actuación deberá estar justificada.

Las actuaciones de dotación se establecerán delimitando áreas homogéneas, por los instrumentos de ordenación detallada (ya sea el Plan de Ordenación Urbana o por el Estudio de Ordenación). Estas áreas incluirán "los terrenos objeto del incremento de edificabilidad o densidad o cambio de uso y aquellos donde se localicen las nuevas dotaciones públicas", o "los terrenos objeto del incremento del aprovechamiento" según el supuesto, por lo que la definición es bastante imprecisa teniendo en cuenta sus implicaciones.

Los deberes de promoción en este tipo de actuaciones serán los señalados para las actuaciones de nueva urbanización (suelo para dotaciones, suelo en concepto de reparto de plusvalías, etc.), con matizaciones. En cualquier caso, tanto la modulación del porcentaje de cesión como la sustitución por el metálico de las obligaciones estarán pendientes de su regulación reglamentaria cuando debería de concretarse a nivel legal. Tampoco se regula cómo se gestiona el pago en metálico y como se convierte después en suelo destinado a dotaciones.

5.4.- Sobre las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano.

Según la LISTA "se consideran actuaciones de reforma o renovación de la urbanización aquellas que tienen por objeto la mejora de la ordenación y de la urbanización existente en suelo urbano en los que, por obsolescencia de los servicios, degradación del entorno, necesidad de modificación de los usos existentes o causas análogas se hace necesaria su reurbanización integral". Estas actuaciones implican la delimitación de un área de reforma interior, ya sea a través del Plan de Ordenación Urbana (POU) o, posteriormente, a través de un Plan de Reforma Interior (PERI). Los deberes de promoción en este tipo de actuaciones serán los señalados para las actuaciones de nueva urbanización (suelo para dotaciones, suelo en concepto de reparto de plusvalías, etc.), con matizaciones.

El establecimiento de estas obligaciones requiere una mayor concreción por parte del Texto legal. No se sabe qué ocurre si en vez de un incremento de aprovechamiento la nueva ordenación implica una disminución sobre el preexistente. Tampoco se determina el alcance de la modulación de las nuevas dotaciones según la colmatación del ámbito. No sé prevé formas alternativas para el cumplimiento del deber de reservas para viviendas a precio tasado .

5.5- Las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico.

Para la LISTA "solo podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común aquellos terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento y desarrollo previsible del municipio, bajo los principios de sostenibilidad y racionalidad, y siempre que se justifique la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible".

Cuando el borrador de la Ley determina las obligaciones en este tipo de actuaciones refleja en contenido previsto en el TRLSRU, ahora bien señala que "los promotores de la actuación tendrán derecho al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a las empresas suministradoras, en la forma que se determine reglamentariamente o, en su defecto, en la forma que determine la Administración actuante", por lo que esta determinación queda a resulta de un desarrollo posterior de la Ley.

6.- Instrumentos de ordenación territorial y urbanística según la LISTA.

Conviene reflejar esquema de instrumentos de ordenación territorial y urbanística que propone la LISTA:



R E P U B L I C A N O	202199900853509		28/01/2021
	Registro Electrónico		HORA 20:58:01

A.- Ordenación territorial.

A.1.- Instrumentos de ordenación.

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).
- Plan de Ordenación Territorial de ámbito Subregional (POTS).

A.2.- Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

- Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOT).
- Actuaciones de Interés Autonómico (AIA). Declaración de Interés Autonómico (DIA) y Proyecto de Actuación Autonómica (PAA).
- Actividad de Interés Singular (AIS).

A.3.- Instrumentos de información territorial.

- Sistema de información territorial.
- Inventario de Ordenación del Territorio (IOT).

A.4.- Instrumentos de gestión territorial.

- Programas de Gestión Territorial (PGT).
- Instrumentos de desarrollo y ejecución:
 - *Plan Especial de Iniciativa Autonómica (PEIA).
 - *Proyectos de obras de Urbanización.

*B.- Planeamiento urbanístico municipal y sus instrumentos de desarrollo, gestión y ejecución.

B.1.- Instrumentos de ordenación general.

- Plan de Ordenación Municipal (POM).
- Plan de Ordenación Intermunicipal (POI).
- Plan de Delimitación Urbana (PDU).

B.2.- Instrumentos de ordenación urbanística detallada.

- Plan de Ordenación Urbana (POU).
- Plan Parcial de Ordenación (PPO).
- Plan Especial de Reforma Interior (PERI).
- Estudio de Ordenación (EO).

B.3.- Otros instrumentos de ordenación urbanística detallada.

- Planes Especiales (PE).
- Estudio de Detalle (ED).

B.4.- Instrumentos complementarios de la ordenación urbanística.

- Proyecto de Actuación Municipal (PAM).
- Catálogos (CT).
- Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización (OME y OMU).
- Normas Directoras de la Ordenación Urbanística (NDOU).

Dentro del concepto de ordenación territorial el borrador de Ley señala los principios básicos de la ordenación del litoral, del paisaje y del suelo rústico.

6.1.- Usos y actividades en suelo rústico. Acciones urbanísticas en suelo rústico.

Es importante que el Texto legal concrete parámetros generales que definan el concepto de formación de núcleo de población, ya que su condiciones son de aplicación inmediata.

Es importante la aportación de la LISTA en el sentido de considerar actuaciones ordinarias en esta clase de suelo a las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el





R E P O N	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	202199900853509	28/01/2021
	HORA 20:58:01	

desarrollo de los usos propios del suelo rústico, entre los que se incluyen los asentamientos para temporeros. Con esta posibilidad la LISTA resuelve un problema no abordado por la LOUA, ya que ésta solo permitía usos residenciales unifamiliares.

6.1.a.- Actuaciones extraordinarias.

Para el borrador de Ley son actuaciones extraordinarias en suelo rústico las que, no estando prohibidas por la ordenación territorial o urbanística, deben situarse en esta clase de suelo por:

-Que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano.

-Que contribuyan a la ordenación y desarrollo sostenible del medio rural.

“Las que sean declaradas de interés público o social teniendo como objeto la implantación de equipamientos, así como usos industriales, terciarios o turísticos, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo. Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad entre éstas y aquellos”. Por tanto todas las acciones necesaria que justifiquen esa declaración de interés público o social.

-Las viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no formen núcleo de población según la regulación genérica de este concepto que debería regular la propia Ley.

Según la LISTA *“las actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico requieren, para ser legitimadas, de una autorización que cualifique los terrenos donde pretenda implantarse de forma previa a la concesión de la licencia municipal, a través del procedimiento y con los criterios que se determinen reglamentariamente”.* Ahora bien, la LOUA regula un procedimiento de autorización previsto desde la propia regulación legal, lo que implica que la remisión a un desarrollo reglamentario desde la LISTA supone un vacío normativo innecesario.

La resolución del procedimiento, cuando se trate de actuar en suelo rústico protegido corresponde a la Consejería competente, y también cuando *“tenga incidencia sobre intereses supralocales, por asentarse sobre más de un término municipal o cuando, asentándose en uno solo, su incidencia trascienda del ámbito municipal por su magnitud, impacto regional o subregional, o su carácter estructurante y vertebrador del territorio”* (todo esto, según se prevea reglamentariamente). En el resto de casos la autorización será municipal.

Las LISTA prevé la determinación de usos concretos que pueden establecerse con duración limitada, y que deben ser objeto de esta autorización a través de una concreción reglamentaria, lo que implica una indefinición desde el punto de vista legal.

6.1.b.- El concepto de hábitat rural diseminado.

La LISTA señala que son acciones ordinarias en suelo rústico *“la realización de las actuaciones en los asentamientos delimitados como hábitat rural diseminado para la conservación, mantenimiento y desarrollo de estos ámbitos, las cuales deberán estar expresamente previstas en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente”.*

Además, sobre estos ámbitos los instrumentos de ordenación urbanística podrán desarrollarse las actuaciones *“que contribuyan a su conservación, protección y mejora que sean compatibles con el régimen de protección de la categoría de suelo rústico donde se localicen”*, por lo que se concluye que estos ámbitos, en su consideración como suelo rústico, pueden estar ubicados en suelo rural sometido a protección. En cualquier caso *“los titulares de los terrenos y edificaciones comprendidos en estos asentamientos tienen el deber de costear las obras de mejora de las infraestructuras que sean necesarias y de ceder los terrenos destinados a las dotaciones públicas que se definan en el*





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 12 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
		HORA	
		20:58:01	

instrumento de ordenación urbanística que los ordene”, cuestión que debe abordarse desde la propia Ley, estandarizando esta obligación. No debe dejarse la regulación reglamentaria las “determinaciones para la ordenación de estos ámbitos y las condiciones de implantación de nuevas edificaciones”, sino que deben concretarse desde la Ley sus límites, densidades máximas, etc..

6.2.- Ordenación territorial.

6.2.a.- En relación con el POT A y los POTS.

La LISTA introduce para estos instrumentos básicos de ordenación contenidos de directrices vinculados, claramente, a la ordenación urbanística, que antes no contemplaba la LOTA. Tiene especial relevancia la fijación de criterios para la distribución de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

6.2.b.- Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación territorial.

Es importante la apuesta que hace el borrador de Ley por la ejecución directa, desde la Comunidad Autónoma, de las actuaciones previstas desde la ordenación territorial. En este sentido la aprobación por la Administración de la Junta de Andalucía de los estudios, planes y proyectos necesarios para el desarrollo y ejecución de las actuaciones objeto de la DIA, incluidos, en su caso, los PAA, tendrá los siguientes efectos, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación:

-Llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la actuación y para su conexión a las redes generales. En las actuaciones de carácter privado, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales.

-En actuaciones de carácter público, la construcción y puesta en funcionamiento de las obras no estarán sujetas a licencias ni a actos de control preventivo municipal. La DIA legitimará la ejecución inmediata de las actuaciones de carácter público, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que requiera desarrollo urbanístico mediante PAA.

-En el caso de actuaciones de carácter privado, la declaración legitimará inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que se requiera desarrollo urbanístico mediante PAA. Los plazos para el otorgamiento de las licencias y autorizaciones, o en su caso declaraciones responsables, que resulten preceptivas para la ejecución y puesta en funcionamiento de las actuaciones quedarán reducidos a la mitad.

Teniendo en cuenta, por ejemplo, que la ejecución del PAA podrá incluir la delimitación de unidades de ejecución y la determinación del sistema de actuación de cada unidad; *“la aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo y completa ejecución del proyecto de actuación, incluidos los proyectos de urbanización que procedieren, corresponderá en todo caso a la Consejería”*; o que para el desarrollo de las AIA podrán celebrarse convenios con el municipio o municipios afectados.

Deben de desarrollarse de forma más precisa en la LISTA la coordinación de ejecución de las actuaciones de carácter autonómico con las municipio.

6.3.- Ordenación urbanística.

El esquema que propone la LISTA modifica sustancialmente la organización establecida en la LOUA, y esto por la incidencia que tiene en la planificación la propia clasificación del suelo que prescinde de la categoría del suelo urbanizable, y la formula prevista de actuaciones de transformación, tanto de nueva urbanización, como de reforma o renovación de la urbanización, o actuaciones de dotación, a las que le asigna figuras específicas de planificación.



R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		202199900853509	28/01/2021
P		Registro Electrónico	HORA
C			20:58:01

Pero quizás la innovación más importante en el sistema sea la alteración del esquema de planeamiento municipal general, ya que rompe el clásico PGOU en dos figuras distintas, la referida a la ordenación de carácter global o estructural (el POM), y la referida a la ordenación detallada del suelo urbano (POU), con el objetivo claro de flexibilizar las posibilidades de su innovación y tramitación; además de la novedad de la introducción de un planeamiento general devaluado apropiado para los pequeños municipios (PDU) similar a las clásicas delimitaciones de suelo urbano o las normas subsidiarias, que no estaban previstas en la LOUA.

Lo que no define la LISTA (y su hacia el anterior proyecto LUSA), de forma concreta y en articulado específico, son los elementos de ordenación estructural, pormenorizada y detallada. Esta regulación de elementos de ordenación urbanística gradual (de importancia global que enlaza con los elementos propios de la ordenación territorial, hasta la consideración urbana más detallada) tiene una doble ventaja que no se vislumbra claramente en la LISTA:

-La relación directa entre figura de ordenación urbanística y nivel de ordenación.

-Hasta donde alcanza la ordenación urbanística propiamente dicha, lo que permite determinar qué elementos son propios de ordenanzas municipales de edificación y urbanización, con independencia de que estos elementos se incluyan en la planificación urbana. Este separación clara entre elementos de ordenación y elementos de ordenanza tiene una gran importancia en orden a flexibilizar la innovación de instrumentos con incidencia en la actividad urbana e incluso en la clarificación de procedimiento (téngase en cuenta la trascendencia de esta separación en el acotamiento de los efectos del silencio en la tramitación de licencias, por ejemplo, o en el propio señalamiento del título habilitante –licencia o declaración responsable-, por ejemplo).

La vinculación del concepto desarrollo sostenible con la ordenación y desarrollo urbano queda explícita en el borrador de Ley. En este sentido señala que *“con el fin de procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible, la ordenación urbanística promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, establecerá directrices y estrategias que permitan evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente. Para ello: a) Priorizará la consolidación de los núcleos urbanos existentes, mediante actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, frente a la generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos. b) Sólo planteará nuevos crecimientos fuera del suelo urbano cuando existan necesidades reales, previstas o sobrevenidas, que no sean atendibles en el interior de la ciudad consolidada, justificándolo mediante parámetros objetivos, que tengan en cuenta las capacidades reales del suelo urbano y, en su caso, las previsiones contenidas”* en los POTS, y siempre que se justifique su viabilidad económica. El problema es que la LISTA no establece parámetros aceptables de densidad que se sitúen el concepto de sostenibilidad y el concepto de densidades (de población) y dotación aceptables.

La LISTA señala que *“los instrumentos que establezcan la ordenación urbanística detallada respetarán los criterios que, respecto a estándares y reservas dotacionales, establezcan los instrumentos de ordenación general, de conformidad con lo que se disponga reglamentariamente. Dichos criterios deberán propiciar una aplicación flexible de usos en los suelos destinados a equipamientos, respetando el uso global. En cualquier caso, para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común de los Planes de Ordenación Urbana, se reservará, como mínimo, un 10 por ciento de la superficie total de cada ámbito para zonas verdes”*. Hay que insistir en que el problema es que, desaparecida la LOUA, los estándares de dotaciones son los previstos con carácter general para los espacios libres de sistema general teniendo en cuenta todo el municipio, y los estándares de sistema local para los nuevos desarrollos, contemplados en el Anexo del RPU. La Ley debería establecer un nivel de estándares de reservas para cualquier actuación de transformación y dotación, relacionados de forma coherente con las densidades máximas admisibles en cada zona, además de parámetros adecuados a conseguir en el suelo urbano consolidado, también en función de las densidades existentes (de forma similar como se ha propuesto hasta ahora la obtención de la media dotacional). No es aconsejable remitir la fijación de estos parámetros fundamentales a una futura regulación reglamentaria, que debe partir de los criterios y referencias básicas fijadas en la Ley.





202199900853509	28/01/2021
Registro Electrónico	HORA 20:58:01

6.3.a.- Instrumentos de ordenación general.

La LISTA señala tres instrumentos de ordenación general (POM, POI y PDU), eliminando el PS previsto por la LOUA, ya que al no existir el suelo urbanizable (sectorizado o no) no tiene sentido este figura de planeamiento. Se introduce el PDU como pieza de ordenación general para municipios de pequeño tamaño.

-El **POM** establece, en el marco de la ordenación territorial, el modelo general de ordenación del municipio. Por tanto es que el que debe contener todos los elementos de ordenación estructural, que en el LOUA implican un listado de determinaciones amplio.

Es importante hacer notar que la LISTA se manifiesta por la definición de los elementos estructurantes del futuro desarrollo urbano. Esto impide visualizar un esquema completo de todo el municipio a nivel de ordenación estructural a no ser obligación de esta ordenación el reconocimiento de estos elementos en el suelo ya desarrollado, completando una visión del conjunto del modelo propuesto. Estos sistemas según el borrador de la Ley están formados por las comunicaciones, equipamientos, espacios libres e infraestructuras, cuyos estándares se remiten a una regulación reglamentaria. La importancia de estos elementos en la definición del modelo de ordenación propuesta aconseja que su definición se establezca nivel legal, de tal forma que el futuro reglamento establezca matices sobre sus condiciones de implantación en función de los criterios de desarrollo en cada caso, pero manteniendo condiciones mínimas de estandarización que impliquen servicio suficiente a toda la población de la Comunidad Autónoma.

El POM debe fijar "criterios y directrices para la intervención en la ciudad existente y para los nuevos desarrollos en el suelo rústico, según se establezcan reglamentariamente". De nuevo, estos criterios deben de partir de una regulación de mínimos desde la Ley, o nivel de densidades máximas, sobre todo en las actuaciones de nuevos desarrollos en suelo rústico, y, también en las intervenciones de mejora o renovación de la urbanización o de dotación, en el sentido de descongestionar zonas muy densificadas del suelo urbano existente.

Hay que tener en cuenta que en zonas degradadas de suelo urbano, la situación que aconseje su reforma puede venir provocada precisamente por su alta densidad (cuestión que puede tener singular importancia en Conjuntos Históricos, donde la protección de elementos aconseje plantear la alteración a la baja de las densidades existentes). Esta posibilidad que pueden requerir la acción a través de actuaciones de dotación inversas (aprovechamientos urbanísticos propuestos por debajo de los preexistentes) deben de tenerse en cuenta en la fijación de estas directrices de intervención, y es la Ley la que debe marcar criterios que pueden ser desarrollados por la ordenación urbanística a través del POM.

La obligación de delimitar actuaciones de transformación de nueva urbanización que se estimen convenientes o necesarias en suelo rústico supone en la práctica establecer una equivalencia con el suelo urbanizable sectorizado-ordenado previsto por la LOUA. Esta delimitación implica, como ya se ha señalado, establecer criterios de diseño urbano, calidades y plazos de ejecución, e implica la delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento medio, y lógicamente, con carácter previo. Todos los ámbitos delimitados deben moverse dentro un margen según al aprovechamiento medio establecido. Lo que no está claro es si la fijación de ese aprovechamiento medio a través del POM condiciona o limita, dentro de los márgenes establecidos por la LISTA, los nuevos desarrollos de nuevas urbanizaciones delimitadas al margen del Plan.

-El contenido de los **POI** comprenderá las determinaciones propias de los POU "que sean adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico". Quizás sería más claro hacer referencia al contenido de los POM, que los que se concretan en este nivel de ordenación urbanística general (y no detallada).

6.3.b.- Instrumentos de ordenación urbanística detallada.





R E P U B L I C A		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E P I T O		202199900853509	28/01/2021
R E G I S T R O		Registro Electrónico	
E P I T O		HORA 20:58:01	

El borrador de Ley considera planes de ordenación de detalle al POU, PPO, PEP y al EO.

-Los **POU** establecen la ordenación del suelo urbano, por tanto es una parte en la que se han segregado los PGOU regulados por la LOUA (POM u POU). Establecen la división del ámbito de suelo urbano en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados. Ahora bien, no existe una definición concreta en la LISTA de los conceptos usos globales y pormenorizados y que parámetros implican cada concepto. Por supuesto implica uso, y dentro de los usos genéricos reconocidos de forma sistemática por la legislación urbanística, los usos pormenorizados normalmente implican tipologías urbanísticas descritas a través de la técnica de la calificación urbanística. La Ley a este nivel debería de concretar más, porque aquí está inmerso el concepto de ordenación, y hasta donde alcanza ese concepto, de tal forma que no puede ser invadido a través de ordenanzas (de edificación o urbanización). Aquí se deben concretar que el concepto uso implica las posibilidad de mezclar distintos tipos a través de la calificación, implica edificabilidad que no se debe sobrepasar, implica aprovechamiento urbanístico (objetivo) en función de los usos a materializar y la edificabilidad; y si se desciende al concepto tipología, implica ocupación del suelo, alturas, etc. La Ley debe de reflejar el alcance de esta delimitación de zonas, estableciendo que deben fijarse los parámetros de ordenación urbanística (uso, edificabilidad, tipología, altura, ocupación, etc.), que marquen lo que implica dicha ordenación (global o pormenorizada-detallada).

El POU establece *“la distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a equipamientos y zonas verdes de carácter público, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente”*. Estos elementos implican ordenación global y pormenorizada-detallada, cuyo contenido debe contemplarse, también, a nivel de regulación legal. La remisión de criterios establecidos reglamentariamente hurta la necesidad de una regulación legal de estándares o criterios para fijar una media dotacional en cada zona, de gran importancia a la hora de proponer actuaciones de dotación, por ejemplo.

El POU establecerá *“las alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística”*, y esto, lógicamente, ya que serán los instrumentos de ordenación apropiados para estas actuaciones las que los establezcan. No obstante, y dado que las actuaciones pueden delimitarse con posterioridad a la aprobación del POU, la Ley debería que concretar que es posible su establecimiento en todo el suelo urbano, si bien en operaciones de transformación tendrán carácter potestativo o indicativo, y pueden ser alteradas por el planeamiento que ordene la actuación.

El POU puede contener *“las ordenanzas de edificación y urbanización, en su caso”*. Aquí la LISTA comete el mismo error que la LOUA: no explica, claramente que elementos integran la ordenación urbanística (la pormenorizada-detallada) y cuales implican ordenanza de edificación.

-El **PPO** presenta una regulación mínima en la LISTA: *“tiene por objeto establecer el ámbito, si no estuviera delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de actuaciones de transformación de nueva urbanización en suelo rústico”*. Esto supone que el POM o el POU puede establecer la ordenación detallada y la programación en actuaciones de transformación de suelo rústico, lo que parece un contrasentido, ya que no se ha considerado esta posibilidad dentro de las determinaciones de estas dos figuras, pero además, y más gravé, el POU sólo ordena el suelo urbano, por lo que le está vetada su intervención en la regulación de actuaciones de transformación en suelo rústico.

La LISTA señala que *“los Planes Parciales de Ordenación contendrán las determinaciones precisas en función de su objeto, según se determine reglamentariamente, debiendo respetar las normas y directrices establecidas por el Plan de Ordenación Municipal”*. El borrador de la Ley se manifiesta de forma imprecisa sobre el alcance de las determinaciones del PPO. Dado que su ordenación actúa sobre un suelo vacío y su objeto es establecer la ordenación detallada y la programación de este tipo de actuaciones, hubiera sido conveniente centrar el alcance mínimo de estas determinaciones desde la Ley, tal y como hace el artículo 13.3 de la LOUA.





R		JUNTA DE ANDALUCIA	
E		Página: 16 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
G		HORA	
N		20:58:01	

-LISTA señala que el **PERI** "tiene por objeto establecer el ámbito si no estuviera delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesario una actuación de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano" (de nuevo la duda sobre si el POM puede llegar a definir esta ordenación). Como en el caso del PPO, el borrador de Ley remite a una regulación reglamentaria el alcance de las determinaciones de estos instrumentos de ordenación.

-Para la LISTA los **EO** "tienen por objeto establecer el ámbito, si no estuviera delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de una actuación de incremento de aprovechamiento o de dotaciones en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea" (de nuevo la duda ¿hasta dónde puede llegar el POM?). Es una figura novedosa prevista para un solo objetivo: la ordenación de las actuaciones de dotación. Deberá "respetar las normas y directrices establecidas" por los planes de rango superior. La LISTA deberá concreta el alcance que debe contener la ordenación propuesta.

6.3.c.- Otros instrumentos de ordenación urbanística detallada.

La LISTA considera como otros instrumentos de la ordenación detallada a los diversos supuestos de PE y a los ED.

En relación con los **ED** la Ley debería de concretar su alcance y sus límites por lo menos al nivel que lo hace la LOUA. Un vacío importante en la definición es precisamente la concreción del concepto ordenación detallada y su alcance.

6.3.d.- Instrumentos complementarios de la ordenación urbanística.

Lo mismo que ocurre con la LOUA, la LISTA determina figuras que no son propias de la ordenación urbanística, pero complementan ésta. En este sentido la LISTA contempla las OME-OMU, los CT y las NDOU, ya reguladas en la LOUA; e introduce una nueva figura, el PAM.

No es posible saber en qué consiste el **PAM** desde la escueta definición de la LISTA: "los Proyectos de Actuación Municipales tienen por objeto la regulación de usos en los terrenos en los que se propongan actuaciones extraordinarias en suelo rústico". Puede desprenderse que es equivalente el Proyecto de Actuación regulado por la LOUA para la tramitación de actuaciones de interés público en suelo no urbanizable. Pero en los artículos del borrador de Ley referidos a la autorización de actuaciones extraordinarias en suelo no urbanizable, no se menciona en ningún momento este instrumento. En cualquier caso debería señalarse el contenido mínimo de este tipo de instrumento.

-Según la LISTA las **OME-OMU** "tienen por objeto establecer las condiciones de edificación y urbanización de forma coherente y compatible con las correspondientes" NDOU. Las OM "podrán regular las condiciones de las actividades susceptibles de implantación y autorización por cualquier medio de intervención administrativa en los inmuebles, no pudiendo contradecir las determinaciones, previsiones o directrices de los instrumentos de ordenación". La cuestión consiste en determinar que separa los elementos propios de la ordenación urbanística del objeto propio de unas ordenanzas municipal, y si, una vez incluidas en el instrumento de ordenación estas ordenanzas, su innovación puede verificarse a través de la aprobación de las correspondientes ordenanzas municipales o deben seguir el trámite de la innovación del planeamiento que las contiene. Por otro lado es importante la referencia a que las OM "atenderán a los criterios de sostenibilidad urbanística y serán conformes con las regulaciones en materia de calidad de las construcciones y accesibilidad universal. Se procurará que se incluyan criterios de eficacia y eficiencia energética, de reducción de emisiones contaminantes y de arquitectura bioclimática, favoreciendo su implantación. En ningún caso se perjudicarán las medidas establecidas para la protección del medio ambiente, del paisaje natural o urbano y de los bienes catalogados de interés cultural o histórico".

6.3.e.- Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística.



R	JUNTA DE ANDALUCÍA	
E	Registro Electrónico	
P	202199900853509	28/01/2021
C	HORA	
N	20:58:01	

La definición de competencias para la aprobación de instrumentos de planeamiento se ha simplificado mucho en el borrador de la Ley, fundamentalmente porque se establece el criterio general de que corresponde a las municipios, con excepciones concretas del traslado de la responsabilidad a la Consejería competente de la Comunidad Autónoma.

Hay que señalar, como elemento claro de simplificación en la tramitación, que *“las competencias urbanísticas y sectoriales atribuidas, por la legislación vigente y por esta ley, a las Administraciones públicas, referidas a la solicitud y remisión de los distintos informes, declaraciones, consultas y demás pronunciamientos que dicha tramitación requiera, podrán ejercerse a través del órgano colegiado que reglamentariamente se determine”*.

Sería conveniente que la previsión de suspensión de actuaciones, licencias, etc. se incluyera en la regulación de la tramitación de los instrumentos (y no en el apartado de vigencia de los mismos), ya que se refiere a medidas cautelares para asegurar el resultado de la misma y no a la suspensión de los planes propiamente dicha. En todo caso se deberían aclarar los plazos, ya que parece deducirse de la redacción la existencia de dos plazos acumulativos (un año desde el acuerdo de formulación y dos más desde la aprobación inicial, lo que puede suponer tres años). El plazo máximo en regulado en la LOUA es de dos años.

Dentro de los actos preparatorios en la tramitación de los instrumentos de ordenación, nada dice el borrador de Ley sobre los efectos que puede tener la aprobación del Avance.

Las LISTA describe de forma muy ordenada tres fases de tramitación (aprobación inicial, provisional y definitiva), señalando las características específicas de la tramitación de instrumentos de iniciativa privada.

Se considera de gran interés la simplificación en la regulación de la tramitación del planeamiento de iniciativa privada:

“Las personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística podrán impulsar la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística que las desarrollan” pero con una serie de particularidades (siempre que la iniciativa en la actuación de transformación haya sido aprobada):

-Antes de la formulación, la Administración decidirá sobre la admisión a trámite de la solicitud de iniciación del procedimiento en el plazo máximo de dos meses. *“Salvo que decida no admitir la solicitud mediante resolución motivada, podrá requerir a la persona solicitante, dentro del mes siguiente a la recepción de aquélla, para que subsane la documentación o, en su caso, mejore la solicitud. Este requerimiento suspenderá el transcurso del plazo máximo para dictar y notificar la resolución sobre la admisión a trámite”*.

-“El acuerdo sobre la aprobación inicial, o del Avance cuando sea preceptivo, deberá notificarse en el plazo de tres meses. Transcurrido el referido plazo sin haberse notificado la resolución expresa, los particulares podrán instar el sometimiento a información e impulsar el resto de trámites preceptivos de la tramitación, acompañando a las solicitudes que se realicen ante las Administraciones públicas la certificación del silencio administrativo”.

-“Los particulares, en el supuesto previsto en la letra anterior, y concluida la fase de aprobación inicial o, en su caso, la fase de aprobación provisional, podrán solicitar la aprobación definitiva del instrumento de ordenación urbanística al órgano competente para adoptar el acuerdo correspondiente. El plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres meses, a contar desde el día siguiente a la presentación de la solicitud, que deberá acompañarse del instrumento de ordenación urbanística completo y de los documentos que acrediten la realización de los trámites preceptivos de cada fase. Transcurrido el referido plazo sin notificación de la resolución expresa del procedimiento podrá entenderse estimada la solicitud, salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”.





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 18 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
C		Registro Electrónico	HORA
M			20:58:01

Nada regula la LISTA sobre la tramitación de los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística que los remite a una regulación reglamentaria. Lógicamente la aprobación de OME y OMU seguirán el trámite previsto en la legislación de régimen local, y la aprobación de los PAM seguirá las previsiones de la aprobación de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, si es que se aclara que este instrumento tiene como finalidad la implantación de este tipo de actuaciones.

Se mantiene en la LISTA el contenido de los efectos de la aprobación del planeamiento establecidos por la LOUA y reconocidos tradicionalmente en la legislación urbanística.

El borrador de la Ley señala que “cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas o garantizar el interés público, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previa audiencia, o a petición razonada, según el caso, del municipio o municipios afectados y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá suspender motivadamente, en todo o parte de su contenido y ámbito territorial, cualquier instrumento de ordenación urbanística general, concretando el ámbito y los efectos de dicha suspensión, por un plazo de hasta dos años, plazo durante el cual deberá producirse su innovación”. Conviene recordar que un párrafo similar recogido en el artículo 31.4 de la LOUA ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia 154/2015.

Según la LISTA se entiende por revisión del POM “el cambio del modelo de ordenación establecido por el mismo. Estos instrumentos se revisarán en los plazos que ellos mismos establezcan y cuando se produzcan los supuestos o circunstancias que legal o reglamentariamente se prevean”. En cualquier caso no queda concretado en que consiste el cambio de modelo, dentro de las determinaciones propias de esta figura de ordenación, ya que si consiste en la alteración de las determinaciones que le son propias y que precisamente definen el modelo, cualquier alteración de éstas implica revisión.

Es muy apropiada la referencia al carácter público del espacio libre que requiere informe del Consejo Consultivo (ese matiz sobre el carácter público no estaba contemplado en la LOUA por lo que a veces se ha interpretado que el dictamen era obligatorio también en los espacios privados de esta naturaleza). Lo que parece haberse excluido del informe preceptivo del Consejo Consultivo (que ha implicado la consideración de innovación cualificada), es la referencia a dotaciones o equipamiento, y a la alteración de la calificación suelo destinados a viviendas sujetas a régimen de protección pública.

7.- Sobre la ejecución urbanística.

Para el borrador de la Ley “la ejecución urbanística tiene por objeto el desarrollo de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística, a través de la realización de las obras de urbanización y edificación y su conservación, la obtención de los terrenos calificados como dotaciones públicas, la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas y la equidistribución de cargas y beneficios, conforme al régimen que resulte aplicable en cada caso. Corresponde, asimismo, a la ejecución urbanística la determinación del carácter público o privado de estas actuaciones”. Se supone que el concepto de actuación al margen de las operaciones de transformación (nueva urbanización, reforma o renovación de la urbanización, y dotación), se refiere al resto de intervenciones que no se concretan a través de la delimitación de una operación de transformación. Esto es, supuestos expropiatorios, algunos supuestos de ejecución asistemática, etc.. Dado que la intervención administrativa en el mercado del suelo está incluido por la LISTA dentro del Título referente a la ejecución habrá que incluir, también, dentro del concepto “actuaciones urbanísticas” las acciones referentes al desarrollo y gestión de este bloque de actividad.

“La ejecución de las actuaciones urbanísticas se desarrollará de modo directo, sin necesidad de instrumento de gestión. Para las actuaciones sobre el hábitat rural diseminado se podrán emplear las modalidades de ejecución previstas en el Capítulo III (ejecución asistemática), cuando fuera necesario para alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora establecidos en el instrumento de ordenación urbanística”.





R E P C H O N	202199900853509		28/01/2021
	Registro Electrónico		HORA
			20:58:01

Los presupuestos señalados por la LISTA para posibilitar la ejecución del planeamiento son los que ya se han considerado en la LOUA:

-Aprobación del instrumento de planeamiento que corresponda y la delimitación del ámbito (en ejecución sistemática la unidad de ejecución). Ahora bien, *"como excepción, la ejecución de los sistemas generales podrá llevarse a cabo directamente cuando no se opte por desarrollo mediante planes especiales ni se incluyan en unidades de ejecución. De igual modo, podrá llevarse a cabo de manera directa, aun en el supuesto de concurrir dichas circunstancias, cuando se opte por su obtención anticipada"*. Y *"podrán efectuarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución del planeamiento antes de la aprobación del instrumento de ordenación urbanística, siempre que se hubiera delimitado el ámbito de transformación urbanística y establecido las bases orientativas para la ejecución"*.

-*"Es preceptiva la ejecución de las obras de urbanización, previa o simultánea a la edificación, cuando el instrumento de ordenación urbanística prevea la nueva urbanización de terrenos o la reforma, renovación, mejora o rehabilitación de la urbanización existente, así como cuando los servicios con los que cuenten sean insuficientes o inadecuados"*. Lo que no determina la LISTA son los criterios y condiciones para que pueda simultanearse la urbanización con la edificación.

7.1.- Parcelaciones y reparcelaciones.

El borrador de la Ley incluye en un sólo bloque los conceptos parcelación y reparcelación, quizás, para de esa forma, acentuar la separación conceptual de los dos instrumentos urbanísticos. Esta unificación de tratamiento puede ser contradictoria con el esquema de la propia Ley, ya que la parcelación implica autorización, es un acto sujeto a licencia, y por lo tanto parecería más lógica su inclusión en el bloque de intervención en el uso del suelo; mientras que la reparcelación es un instrumento claro de distribución de beneficios y cargas propio de la transformación jurídica del suelo en un proceso de ejecución. No obstante esa regulación unitaria de los dos instrumentos, además tener sentido por el contraste de sus diferencias, es más lógica que la regulada en la LOUA que incluía la parcelación, de forma inadecuada, en el bloque previsto para el régimen de la propiedad del suelo.

"La reparcelación es la operación urbanística consistente en la agrupación o reestructuración de las fincas, parcelas o solares aportados incluidos en el ámbito de una unidad de ejecución, para su nueva división ajustada a los instrumentos urbanísticos de aplicación, con adjudicación del aprovechamiento lucrativo, de edificabilidad o de solares resultantes a las personas interesadas, en proporción a sus respectivos derechos", por lo que lo determinante para su aplicación es la existencia de una unidad de ejecución, que es exigible en suelo rústico a transformar por nueva urbanización, y en los supuestos que sea posible, en operaciones de reforma o renovación de suelo urbano.

"Los proyectos de reparcelación deberán garantizar la justa distribución de beneficios y cargas y ajustarse a los criterios que se establezcan reglamentariamente", por lo que su contenido mínimo y los criterios aplicar quedan diferidos a una regulación posterior o a las determinaciones del RGU, abandonando las previsiones de la LOUA.

7.2.- Equidistribución de cargas y beneficios en actuaciones de transformación urbanística.

Para la LISTA los criterios de distribución de cargas y beneficios se establecerán reglamentariamente, lo que supone un vacío a nivel de ordenación legal, que debería completarse en los términos, al menos, señalados en la LOUA cuando define los criterios de la reparcelación. Pero, en cualquier caso, lo que carece de una mínima regulación, haciendo impracticable su aplicación, es el contenido, en relación con el concepto de equidistribución, que afirma: "podrán efectuarse, conforme a esta ley, reservas de aprovechamiento para la obtención por la Administración de terrenos con destino a sistemas generales o locales. Igualmente, los municipios podrán transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del

JOSE MIGUEL DE LA TORRE PEINADO	28/01/2021 20:58	PÁGINA 19/39
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 20 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
C		Propietario o propietarios. Los	
D		se inscribirán en un registro	
N		municipal de aprovechamientos". Si en la LOUA estos supuestos no estaban bien regulados, aquí	
E		es que ni siquiera se concreta cual su campo de aplicación y los procedimientos a seguir.	
		HORA 20:58:01	

aprovechamiento objetivo que excedan del correspondiente a su propietario o propietarios. Los acuerdos de reserva, transmisión o cesión de aprovechamiento se inscribirán en un registro municipal de aprovechamientos". Si en la LOUA estos supuestos no estaban bien regulados, aquí es que ni siquiera se concreta cual su campo de aplicación y los procedimientos a seguir.

7.3.- Obras de urbanización.

Una parte fundamental de la ejecución urbanística es la transformación física del suelo a través de las obras de urbanización (al igual que la transformación jurídica, mediante la reparcelación entre otros instrumentos). Para cumplir el objetivo fundamental de transformación física la LISTA señala que "la inclusión en el proceso urbanizador y edificatorio impone legalmente a la propiedad del suelo, con carácter real, la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los gastos de urbanización correspondientes, en los términos desarrollados reglamentariamente". De nuevo un desarrollo reglamentario impide conocer desde el marco legal el repercusión de estos gastos.

El borrador de Ley señala el alcance del proyecto de urbanización abarcando un conjunto de infraestructuras que permite adivinar que se trata de obras de ejecución dentro de una intervención sistemática, y por tanto, anclado al ámbito de la unidad de ejecución. Sin embargo esto no está claramente afirmado. Se puede deducir del hecho de que más adelante se regula el proyecto de obras ordinarias relacionado con las formas de ejecución asistemáticas. Convendría definir cuál es el ámbito de acción del proyecto de urbanización.

El Ayuntamiento es el competente para la conservación de las obras de urbanización, "incluyendo el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes". Sin embargo, como ya contempla la LOUA "la asunción por el Ayuntamiento de la conservación de las obras de urbanización realizadas por los particulares se producirá tras su recepción", de tal forma que "hasta ese momento, el deber de conservación corresponderá, en todo caso, a la persona o entidad ejecutora de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización". Ahora bien, "excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización puede corresponder a los propietarios de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación", "con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución" (lo que implica una novedad en el caso de reforma de la urbanización), en los siguientes supuestos:

-Cuando haya sido asumida voluntaria y motivadamente por los propietarios por cualquier procedimiento.

-Cuando los solares estén comprendidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados a este sólo efecto, si el planeamiento urbanístico así lo dispone de forma motivada. Lo que implica la posibilidad de exigir esta conservación fuera de las actuaciones de transformación de nueva urbanización o reforma-renovación de la misma.

"La recepción de las obras de urbanización corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de la persona responsable de su ejecución, conservación y entrega". Ahora bien "reglamentariamente se regulará el procedimiento de recepción de las obras de urbanización y sus efectos, los supuestos en los que será admisible la recepción parcial, por tratarse de obras susceptibles de ser ejecutadas por fases que puedan ser entregadas al uso público, según lo establecido en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística o en el proyecto de urbanización, y el régimen de garantías que se establezcan". No obstante la posibilidad de entrega de obras puede ser el resultado concreto de la ejecución (conformando solares), al margen de la previsión del instrumento de ordenación y de las previsiones del proyecto de urbanización (unidades funcionales previstas en el RGU).





REGISTRO ELECTRONICO
 JUNTA DE ANDALUCIA
 Fecha: 28/01/2021
 Página: 21 de 29

202199900853509	28/01/2021
Registro Electrónico	HORA 20:58:01

7.4.- Ejecución sistemática.

En línea con el contenido de la LOUA, para la LISTA la ejecución sistema es la que se desarrolla en el ámbito de una unidad de ejecución y mediante un sistema de actuación (compensación, cooperación o expropiación).

“La delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la operación reparcelatoria, con prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación, salvo las dirigidas a facilitar la ejecución del planeamiento, hasta la firmeza en vía administrativa de dicha operación”.

La LISTA no prevé (tampoco lo prohíbe) la delimitación de unidades de ejecución discontinuas. Deberían de contemplarse, en función de las condiciones concretas de ejecución, en cualquier tipo de operación de transformación (de nueva urbanización o de reforma-renovación de la urbanización).

7.4.a.- Sistema de compensación.

Según el borrador de Ley *“el sistema de compensación comporta la reparcelación, que puede ser forzosa, para la justa distribución de beneficios y cargas”*. Los propietarios que no lo hubieran hecho con antelación, adoptando la iniciativa, deberán decidir entre:

“-Participar en la gestión del sistema adhiriéndose a la Junta de Compensación, optando entre abonar las cantidades que, por tal concepto, les sean giradas o aportar, tras la reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes que debían serles adjudicadas”, esto es, asumiendo los gastos en metálico o en especie, teniendo en cuenta que la elección es del propietario.

“-No participar en la gestión del sistema, renunciando a su derecho a integrarse en la Junta de Compensación y solicitando la expropiación del suelo y otros bienes y derechos que estuvieran afectos a la gestión del ámbito o unidad de ejecución de que se trate”. Si no existe una manifestación expresa por parte del propietario se *“seguirá el régimen de reparcelación forzosa respecto de los propietarios que no efectúen opción alguna, los cuales compensarán los costes de urbanización imputables mediante cesión de parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes de valor equivalente”*. Esta opción, que era la contemplada en la LOUA, plantea un problema en relación con el sistema de valoraciones del TRLSRU, si se trata de una actuación de transformación de suelo rústico, ya que el que no se manifiesta obtendrá una valoración del suelo como si se considerara urbanizado, al aplicar el criterio de valoración a los efectos de equidistribución (artículo 40 del TRLSRU), mientras que el propietario expropiado, que si se ha manifestado será indemnizado por una valoración del suelo en situación básica de rural (artículo 36 del TRLSRU).

No se concreta en la LISTA como se establece el sistema en caso de iniciativa por parte de urbanizador.

La Junta de Compensación debe aprobar en su seno el proyecto de reparcelación, garantizando los *“trámites de información pública y audiencia a los propietarios y demás personas interesadas”*. En este sentido no queda claro si debe someterse el proyecto a una información pública general, sobre todo teniendo en cuenta la exigencia en este sentido del RD 1093/1997 cuando el proyecto de equidistribución altere situaciones registrales originales de las fincas o parcelas afectadas (artículo 8).

La LISTA señala que *“no podrá acordarse la disolución de la Junta de Compensación hasta que haya cumplido todos sus compromisos de gestión urbanística. Sin perjuicio de lo anterior, reglamentariamente se determinarán las garantías exigibles para que las fincas de aquellos propietarios que hayan cumplido sus deberes urbanísticos, incluso de forma anticipada a la terminación de la totalidad de la urbanización, puedan quedar exoneradas de la afectación”*.





Junta de Andalucía
Página: 22 de 29
202199900853509 28/01/2021
HORA 20:58:01

urbanística". Con esta redacción se mezcla el cumplimiento de las obligaciones por parte de la Junta de Compensación en relación con el Ayuntamiento, con los compromisos y relaciones existentes entre los integrantes de la Junta. Tiene sentido que la Junta no se disuelva antes del cumplimiento de los obligaciones de gestión, que implican la relación de la misma en relación con el Ayuntamiento; pero tampoco debe disolverse hasta que no se liquiden las obligaciones existentes entre sus miembros. Cuestión distinta es el levantamiento de las cargas que vinculan las fincas o parcelas resultado a la ejecución de las obligaciones de urbanización, que está perfectamente resuelta según el contenido del artículo 20 del RD 1093/1997. Si existen propietarios que pueden acreditar que han cumplido con sus obligaciones, no tiene sentido exigir garantías adicionales.

No es necesaria la constitución de Junta de Compensación en los supuestos siguientes:

-Propietario único o la totalidad de las personas propietarias suscriben la iniciativa. No sé concreta si la totalidad de los propietarios incluye a los de los sistemas generales adscritos que hayan suscrito acta de ocupación directa y deben de materializar sus derechos en el ámbito.

-Si lo acuerda la Administración actuante, correspondiendo su iniciativa a las personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución (de nuevo no hay ninguna referencia a titulares de sistemas generales adscritos), siempre que el proyecto de reparcelación cumpla los requisitos y los criterios de representación y de actuación establecidos mediante desarrollo reglamentario. Esta concreción a nivel reglamentario es muy importante ya que se deben definir las reglas de actuación internas de los propietarios. Los estatutos y bases de actuación deben suplirse por reglas aceptadas por todos. La LISTA señala en este caso que "no obstante, podrán constituirse en cualquier momento en Junta de Compensación".

En estos supuestos, el borrador de Ley señala que la "iniciativa debe formalizarse por escrito ante la Administración actuante y tiene que incorporar un proyecto de bases que cumpla los términos desarrollados reglamentariamente, que será sometido a información pública por un plazo mínimo de un mes; simultáneamente debe concederse audiencia a las personas propietarias del ámbito mediante notificación personal", lo que parece ser contradictorio con el supuesto de ejecución por convenio en el caso de desarrollo por acuerdo unánime de los propietarios. Parecía claro que esas bases debían conformar el contenido del convenio.

En el caso de que no se haya establecido el sistema de compensación, o en el caso de que no exista iniciativa, la Administración podrá sustituirlo por uno de carácter público, por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución. "Establecido el sistema de compensación, el incumplimiento de los plazos previstos legitimará a la Administración actuante para su sustitución por un sistema público de actuación. La sustitución del sistema se acordará, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, previa tramitación del procedimiento que se establezca reglamentariamente, dirigido a la declaración de dicho incumplimiento y en el que habrá de oírse a todos los propietarios afectados". Sería interesante que la LISTA determinara, directamente, los criterios que debe seguir este procedimiento.

7.4.b.- Sistema de expropiación.

No se hace ninguna referencia en el borrador de Ley a la posibilidad de utilizar la reparcelación en este sistema de cara a la inscripción de las parcelas que pasan a titularidad de la Administración actuante y a los propietarios a los que se les indemniza el justiprecio en especie con parcelas dentro del mismo ámbito. Además, "reglamentariamente se regulará el régimen de gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de un aspirante a agente urbanizador o de la propia Administración actuante", por lo que mientras no se promulgue el correspondiente reglamento habrá que estar al contenido del RGU.

7.4.c.- Sistema de cooperación.

El borrador de la Ley remite a un desarrollo reglamentario "el procedimiento al que habrán de ajustarse los propietarios para abonar los gastos de urbanización que les correspondan, bien en





REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509 28/01/2021

HORA 20:58:01

metálico, bien en especie, mediante la aportación de la parte de aprovechamiento, lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la actuación que correspondan”, lo cual puede cuestionar que la decisión sobre la forma de hacer efectivas sus obligaciones pueda ser una decisión del propietario, aunque del mismo texto parece desprenderse que se mantendrá la voluntariedad en ese sentido, ya que se sigue afirmando que “en caso de que los propietarios no opten, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, por alguna de las modalidades de abono de los gastos de urbanización previstas en esta ley, se entenderá que optan por su abono en especie y quedarán vinculados al régimen de aportación forzosa mediante reparcelación”. En cualquier caso debe de quedar claro desde la Ley, que la opción en la forma de pago corresponde al propietario.

En el mismo sentido que la LOUA, la LISTA señala que “los gastos de gestión del sistema de actuación por cooperación no podrán exceder del 10 por ciento del total de los gastos de urbanización previstos”, si bien no se aclara el alcance de esos gastos (son los estrictos gastos de urbanización, o incluye las demoliciones, gastos de proyectos, etc. que se relacionan en el RGU).

Según la LISTA “el procedimiento y los requisitos para la liquidación de la actuación urbanizadora, una vez se haya completado su ejecución, garantizará en todo caso el derecho de los propietarios afectados a ser oídos previamente y a formular las reclamaciones que a su derecho convengan”. Esta cuestión debe relacionarse con el contenido de la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación, su tramitación hasta la aprobación y sus efectos.

7.5.- Ejecución asistemática.

Frente a la ejecución sistemática desarrollada en un ámbito de tamaño suficiente, técnica y económicamente viable (la unidad de ejecución), donde es posible operar transformado el suelo mediante nueva urbanización o reforma-renovación de la existente, articulando simultáneamente la alteración física (ejecutando el proyecto de urbanización) y jurídica (reparcelado o expropiando los terrenos), integrando el proceso en un sistema de actuación; se sitúa la ejecución asistemática, relacionada con la obtención de objetivos concretos de ejecución (obtención de suelo dotacionales, ejecución de obras de urbanización, materialización de actuaciones edificatorias, etc.). La LISTA regula los procedimientos de ejecución asistemática centrados en la delimitación de ámbitos, las formas de obtención de suelo dotacional, las obras de urbanización de carácter singular, y la descripción del desarrollo de áreas de gestión integradas.

7.5.a.- Delimitación de ámbitos.

Según la LISTA “el ámbito de una actuación asistemática coincidirá con el de la parcela o parcelas definidas en el instrumento urbanístico que establezca la nueva ordenación y, en su caso, los suelos dotacionales y la mejora de la urbanización necesaria para que los terrenos adquieran la condición de solar”. Por lo que de entrada es el instrumento de ordenación urbanística el que define el ámbito.

No obstante, también señala el borrador de la Ley que “para ejecutar las actuaciones de mejora de la urbanización se podrán delimitar, mediante procedimiento análogo al establecido para la delimitación de las unidades de ejecución regulado en esta ley, el ámbito de sujeción al pago de cuotas de urbanización para la asunción por los propietarios del coste de las infraestructuras y los servicios previstos por el planeamiento. En el supuesto de que la actividad de ejecución se lleve a cabo en régimen de gestión pública, dicho coste operará como referencia para la fijación de la base imponible de las contribuciones especiales”, “aplicándose como módulos de reparto, conjuntamente, la superficie de las fincas o parcelas y su valor catastral a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles”.

En consecuencia los ámbitos se determinan en función de la necesidad de obtención de suelo dotacional y la mejora de urbanización, y puede establecerse desde el planeamiento o a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

7.5.b.- Obtención de terrenos dotacionales.





REGISTRO DE EJECUCIÓN DE OBRAS

202199900853509

28/01/2021

HORA: 20:58:01

El borrador de Ley determina, de forma más concreta la forma de obtención de ejecución de los terrenos previstos por la ordenación para dotaciones, no incluidas en unidades de ejecución.

Señala la LISTA que *“son actuaciones urbanísticas directas aquellas actuaciones públicas que tienen por objeto exclusivo mejorar o completar las dotaciones del suelo urbano mediante la obtención de terrenos dotacionales”*. Estos terrenos incluyen los suelos destinados a espacios libres, equipamientos y servicios. Y son actuaciones directas al no haber sido incluidas en una unidad de ejecución, y por lo tanto, en suelo urbano, estando al margen, de forma general, de las operaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante no queda claro por qué este tipo de actuaciones no se pueden vincular, de cara a la obtención de este suelo, con operaciones de dotación y con las de reforma o renovación en las que no sea posible la delimitación de unidades de ejecución. Debería de concretarse sistema de intervención asistemática que permitan la transferencia de aprovechamiento y la asunción de obligaciones en suelo urbano objeto de actuaciones de dotación y sobre el que es necesario la definición de actuaciones directas.

El Texto del borrador señala las formas de obtención del suelo para dotaciones en sus formatos de sistema general o local.

-No admite dudas la posibilidad de obtención mediante cesión obligatoria y gratuita cuando están incluidos o adscritos a una unidad de ejecución que debe desarrollarse por un sistema de actuación. Ahora bien, en este caso, como ya señala la LOUA, es posible su obtención por expropiación u ocupación directa en el caso de ser urgente su adquisición.

-En los restantes supuestos:

*En virtud del correspondiente acuerdo de cesión, venta o distribución de aprovechamientos. Se debe regular desde el Ley esta posibilidad.

*Mediante transferencias de aprovechamiento. Se debe regular desde el Ley esta posibilidad.

*Mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico, cuando así esté previsto en el instrumento urbanístico. Se debe regular desde el Ley esta posibilidad.

*Mediante reserva de aprovechamiento. Se debe regular desde el Ley esta posibilidad.

*Expropiación.

*Ocupación directa.

Otra importante indefinición de la LISTA se manifiesta al señalar que *“reglamentariamente se determinará el régimen de obtención de terrenos destinados a sistemas generales y locales cuando la cesión de suelo sea sustituida, de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en metálico”*, que será de aplicación preferente en actuaciones de reforma-renovación de la urbanización en zonas del suelo urbano especialmente saturadas, o en actuaciones de dotación. La Ley debe concretar los supuestos, el control presupuestario y el destino de estos ingresos, y el límite temporal en la aplicación para la obtención de dotaciones, aunque esto suponga la obligación de innovar la ordenación urbanística dentro de ese límite.

“Las obras de urbanización correspondientes a los sistemas generales y locales se realizarán conforme a las determinaciones del instrumento de ordenación urbanística, conjuntamente con las restantes obras de urbanización, mediante el desarrollo de la modalidad sistemática o asistemática que prevea dicho instrumento”, todo esto en función de su adscripción o no a una unidad de ejecución. En este sentido la remisión a que “reglamentariamente se establecerán los mecanismos de participación de cada ámbito en la ejecución material de los sistemas generales y locales comunes que requieran una íntegra ejecución ya sea previa, simultánea o posterior al desarrollo de





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 25 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
C		HORA	
N		20:58:01	

algún ámbito, así como los de ejecución por el Ayuntamiento, sin perjuicio de su repercusión a cada ámbito”, implica una gran indefinición sobre las obligaciones de la propiedad en la ejecución de las obras de urbanización, cuando se trata de sistemas generales (debe señalarse si la obligación es total o se mueve dentro de una horquilla o un porcentaje del costo), teniendo en cuenta las obligaciones establecidas a nivel básico en el TRLSRU, y más aún si estos sistemas se delimitan como actuaciones directas al margen de la ejecución sistemática.

Completando lo anterior, pero sin aclarar el alcance del reparto de cargas cuando se trata de ejecutar sistemas generales, la LISTA señala que “cuando no estén incluidos o adscritos a ámbitos o unidades de ejecución ni se prevea su ejecución mediante modalidad asistemática, se ejecutarán como obras públicas ordinarias, en cuyo caso, el Ayuntamiento podrá imponer cuotas de urbanización en el ámbito al efecto acotado como beneficiario en el propio proyecto de obras a ejecutar”.

Lo que si concreta la LISTA es la forma de obtención de suelo dotacional en ejecución asistemática mediante expropiación u ocupación directa (también por necesidad urgente de ocupación en unidades de ejecución).

7.5.c.- Ejecución de obras de urbanización.

“En suelo urbano se podrán prever aquellas actuaciones urbanísticas que tengan por objeto mejorar o completar la urbanización sobre suelo público existente, y siempre que no impliquen nueva ordenación, las cuales se llevarán a cabo según lo previsto” para la actividad de edificación, obras ordinarias de urbanización o licencia para obras de urbanización. Convendría concretar desde el punto de vista de la legislación urbanística en qué consisten las obras ordinarias de urbanización separándolas del concepto proyecto de urbanización.

7.5.d.- Entidad de urbanización y proyecto de distribución de cargas de urbanización.

A los efectos de ejecución asistemático la LISTA señala, como novedad, que “en el supuesto de que la actividad de ejecución se lleve a cabo en régimen de gestión privada y hubiera una pluralidad de propietarios, se constituirá una entidad de urbanización, que tendrá la consideración de entidad urbanística colaboradora, con el propósito de acometer los gastos que correspondan en régimen de justa distribución cargas”. Otra novedad sin articulación concreta, que remite en su contenido, tramitación y efectos, a un futuro reglamento, lo que denomina proyecto de distribución de cargas y beneficios: “el proyecto de distribución de cargas de urbanización tiene por objeto distribuir equitativamente los gastos de urbanización entre las personas propietarias o titulares de derechos reales de las parcelas beneficiadas por dichas obras y podrá incluir el coste de obtención de los terrenos necesarios para ejecutar dichas obras”.

7.5.e.- Expropiación por motivos urbanísticos.

De la misma forma que la LOUA, el borrador de Ley determina una serie de supuestos expropiatorios, introduciendo algunos cambios, ya que ha desaparecido con la LISTA el supuesto expropiatorio de “la aprobación de proyectos de obras públicas ordinarias, respecto de los terrenos que sean necesarios para su ejecución”.

En relación con el pago del justiprecio el borrador de la Ley señala que “en las expropiaciones realizadas en actuaciones asistemáticas en suelo urbano, no será preciso el consentimiento de la persona expropiada para abonar el justiprecio en especie, siempre que el bien que se entregue como justiprecio se localice dentro del propio ámbito de actuación y se abone dentro del plazo establecido para la terminación de las obras correspondientes”. No queda claro cuál es ese mismo ámbito, que puede estar definido por el planeamiento y a posteriori por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución. Para que este pago sea posible debe de incluirse dentro del mismo ámbito parcelas que puedan absorber el mismo, y que sean atribuidas a la Administración en concepto de recuperación de plusvalía. Hay que tener en cuenta que la referencia sería a actuaciones donde no es posible delimitar unidades de ejecución, y por lo tanto el derecho de la





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 26 de 39	
P		202199900853509	28/01/2021
C		Registros Electrónicos	
O		HORA: 20:58:01	

Administración se correspondería con el 10% del incremento de aprovechamiento sobre el preexistente, lo que hace complicado el pago en especie en estos términos.

7.5.f.- Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Patrimonios públicos de suelo.

La LISTA mantiene los instrumentos de intervención en el mercado del suelo regulados en la LOUA. La novedad es que su regulación se inserta en la Título dedica a la ejecución urbanística, por lo que hay que pensar que dichos instrumentos se consideran como formas propias de la ejecución de la ordenación, y no como instrumentos que se desarrollan al margen de las fases regulares de la actividad urbanística (planificación, ejecución e intervención en la edificación y usos del suelo).

Los instrumentos siguen siendo dos: la creación y gestión de patrimonios públicos del suelo, incluyendo dentro de las formas de gestión la constitución sobre los mismos del derecho de superficie; y la delimitación de áreas de tanteo y retracto de cara al ejercicio de estos derechos de adquisición preferente por parte de la Administración.

1.- Son bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo:

-Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta ley. La incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.

-Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico. La posibilidad de obtención de cesión como resultado de convenio se ha limitado al haberse suprimido en el borrador de la Ley los convenios de planeamiento.

-Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico. Se supone que sólo los correspondientes al aprovechamiento y no los derivados de la sustitución de cesión obligatoria de dotaciones.

-Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo rústico, de las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a la actividad inspectora, así como cualesquiera otros expresamente previstos.

-Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.

-Los ingresos procedentes de la concesión de los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios y los bienes permutados incluidos dentro del patrimonio municipal de suelo o el producto de su enajenación. Parece una novedad que los ingresos procedentes por la concesión de bienes dotacionales ingresen en este patrimonio, teniendo en cuenta que dichos bienes tienen carácter demanial y los ingresos por las concesiones administrativas sobre esos los mismos se han considerado, tradicionalmente, un ingreso corriente.

2.- Destino. Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán

-Con carácter preferente, la adquisición de suelo destinado a viviendas protegidas y a actuaciones habitacionales urgentes para paliar los efectos de emergencias sanitarias. Dada la coyuntura planteada por la pandemia puede tener sentido el destino a actuaciones habitacionales urgentes con destino a las emergencias sanitarias, ahora bien, siendo este destino específico novedoso a la hora de invertir ingresos del patrimonio público de suelo, la referencia debería ser menos coyuntural y ceñirse a las necesidades derivadas de cualquier tipo de emergencia o catástrofe que requiere actuaciones habitacionales urgentes.





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		202199900853509	
P		28/01/2021	
C		Registro Electrónico	
N		HORA 20:58:01	

-La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo. Sería conveniente ampliar el supuesto de urbanización a las obligaciones de la Administración en las actuaciones de transformación, en caso de que existan.

-La ejecución de actuaciones urbanísticas públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos urbanísticos, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, fomento de la conversión de las construcciones existentes en edificios de energía cero y de la lucha contra el cambio climático, contribuyendo a su viabilidad económica, así como a sistemas generales o locales o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural. Parece muy acertada la ampliación en relación con el contenido de la LOUA, a los aspectos relacionados con el ahorro energético, la sostenibilidad económica y las actuaciones sobre sistemas generales y locales (sin distinguir lo existentes de los previstos).

-Creación y promoción de suelo para el ejercicio de actividades empresariales que generen empleo, vinculadas a operaciones de regeneración y renovación urbana, cuando se articulen medidas sociales, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. Este previsión es una novedad muy interesante relacionada con las actividades intervención y regeneración del suelo urbano.

-Además a las posibilidades previstas en el TRLSRU, en concreto, el artículo 52.5:

“Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.
- b) Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
- c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
- d) Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
- e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.

El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas.

Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior”.

En este sentido contenido del artículo 132.7 de la LISTA debería situarse en este bloque, ya que señala que: “de conformidad con la legislación estatal del suelo, los municipios pueden excepcionalmente destinar el patrimonio público del suelo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el marco estatal, entre otros, que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución”.

Parece una novedad, relacionado con lo anterior, el hecho de que “la obligación de reinvertir los ingresos supondrá la obligación de consignar partidas de gastos con arreglo a los fines del Patrimonio Municipal de Suelo. A tal efecto, los Ayuntamientos deberán consignar, como mínimo, una cantidad equivalente al cinco por ciento del presupuesto ordinario con destino al Patrimonio Municipal de Suelo durante el número de anualidades que exige el desarrollo del Plan”.





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 28 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
		HORA 20:58:01	

3.- En relación con la disposición de estos bienes, la LISTA señala como novedad que "los Ayuntamientos podrán decidir, en función de sus necesidades, bien en el instrumento de ordenación urbanística, o posteriormente, si las circunstancias lo justifican, el orden de prioridades en cuanto a la disposición del Patrimonio Municipal del Suelo", y que "por razones de interés general, podrá ser desafectado el subsuelo para aparcamientos u otro tipo de dotaciones privadas y mantener en superficie el uso dotacional. A estos efectos, podrán también utilizarse fórmulas de colaboración jurídico privadas, tales como la concesión demanial o la concesión de obra pública, siempre que se acredite un mejor funcionamiento en términos sociales y económicos de la red de servicios y equipamientos públicos y privados", todo ellos en consonancia con las previsiones del TRLSRU.

4.- Reservas de terrenos. Según el borrado de la Ley "los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán establecer, en cualquier clase de suelo, reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo".

El objeto de estas reservas será, según la clasificación del suelo:

-En suelo urbano, garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficientes con destino a la ejecución o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como los sistemas generales o locales que correspondieren. Todo ello de acuerdo con las características de esta clase de suelo.

-En suelo rústico, crear reservas de suelo para actuaciones públicas de viviendas en aquellas zonas donde se prevea el crecimiento de la ciudad, siendo el destino predominante el de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o para otros usos de interés social, así como industriales, terciarios o turísticos, salvo que la finalidad de la reserva sea la de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo rústico o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial o de contención de formación de nuevos asentamientos. Esto es, actuaciones de transformación de nueva urbanización, actuaciones extraordinaria, o de protección.

En ausencia de previsión de los planes, podrán proceder a su delimitación y por procedimiento análogo al previsto para la delimitación de las unidades de ejecución, los municipios en cualquier clase de suelo, o la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en suelo rústico (se elimina obligación de tramitar un Plan Especial, puede ser destinado, en este caso, a actuaciones de transformación). En este último caso, previo informe favorable del municipio.

El establecimiento o la delimitación implica:

-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. En suelo urbano, o sujeto a actuación de transformación urbanística en suelo rústico, implicará, además, en su caso, la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación.

-La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta ley en favor de la Administración que proceda.

La incorporación de las reservas al proceso urbanizador sigue el mismo esquema señalado por la LISTA para cualquier propiedad.

7.5.g.- Áreas de tanteo y retracto.

La LISTA no regula, al contrario que la LOUA, el procedimiento para la delimitación del área, como debe verificarse la notificación de la transmisión, como se ejerce el retracto, la caducidad de la notificación, el pago del precio y la actuación ante transmisión sin notificación previa.



R E P C I N	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	Página: 29 de 39	
	202199900853509	28/01/2021
	Registro Electrónico	HORA 20:58:01

8.- Actividad de edificación.

Además de las actuaciones de transformación y de dotación, el TRLSRU describe el concepto de actuación edificatoria. La LISTA destalla estas actuaciones de la siguiente forma:

“Se consideran actuaciones edificatorias:

- a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.
- b) Las de rehabilitación edificatoria, que incluye la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos” por la LOE

Para el borrador de la Ley “la ejecución urbanística comprende la directa realización, en las correspondientes parcelas o solares, de las obras de edificación precisas para la materialización del aprovechamiento objetivo previsto”. Es importante señalar que el aprovechamiento objetivo se materializa sobre obras de edificación y no sobre otros conceptos contemplados en la legislación urbanística, como son construcción o instalación.

“Las parcelas y los solares deberán edificarse en los plazos máximos que fije el instrumento urbanístico u ordenanza municipal de edificación”. Como ya se ha comentado sería conveniente que a nivel legal se fijaran plazos supletorios para la edificación en el caso de que el instrumento urbanístico o la ordenanza no los fijara, y esto ya que si no existen plazos, tampoco existe el deber de edificar.

Los presupuestos básicos para poder ejercer el derecho y cumplir con el deber de edificar son dos:

-El establecimiento de la ordenación detallada del suelo y el cumplimiento de los deberes legales de la propiedad de este.

-La previa ejecución de las obras de urbanización o, en su caso, el cumplimiento de las garantías que se establezcan reglamentariamente para simultanear aquellas y las de edificación, en el caso de parcelas y solares. Se debería establecer legalmente el alcance de estas garantías, tal y como hace la LOUA.

8.1.- Sustitución por incumplimiento del deber de edificar.

Según la LISTA “la no iniciación, en el plazo fijado al efecto, de la edificación de las parcelas y solares, incluidos los que cuenten con edificación deficiente o inadecuada, comporta, previa audiencia a las personas propietarias, la inclusión de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas”. Debe concretarse el concepto legal de edificación deficiente (ruina, por ejemplo, o nivel de deterioro cuantificables) e inadecuada (en relación con la no adecuación al aprovechamiento urbanístico propuesto por la ordenación, usos implantados, edificabilidad existente, etc.).

“La inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas dará lugar al inicio del cómputo del plazo de un año para el comienzo de las obras o, en su caso, la acreditación de las causas de la imposibilidad de la obtención de la licencia necesaria. Transcurrido este plazo se determinará, por ministerio de la ley, la colocación de la parcela o el solar correspondiente en situación de ejecución por sustitución”. Debería describirse a nivel general cual es el procedimiento para incluir el inmueble en el Registro.

“La situación de ejecución por sustitución habilitará al Ayuntamiento, salvo que acuerde la expropiación, para convocar y resolver, de oficio o a solicitud de cualquier persona, un concurso para la sustitución de la persona propietaria incumplidora”. Debería de concretarse el plazo para proceder a la expropiación o a la venta forzosa, y las consecuencias de que la Administración no actúe en ese plazo. Debería regularse de forma genérica a nivel legal el procedimiento de sustitución o venta forzosa, los criterios para la adjudicación y las consecuencias de la misma.





REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509 28/01/2021

HORA 20:58:01

También debe ser objeto de regulación legal el reparto de las cantidades satisfechas por el adjudicatario entre el propietario y la Administración.

En cualquier caso hay dos cuestiones reguladas en el artículo 49 del TRLSRU que podrían ser tenidas en cuenta, a nivel de desarrollo en la Comunidad Autónoma Andaluza por la LISTA.

“La sustitución forzosa tiene por objeto garantizar el cumplimiento del deber correspondiente, mediante la imposición de su ejercicio, que podrá realizarse en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo, en caso de incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios”.

“En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración”.

8.2.- Medios de intervención administrativa en la actividad de edificación.

El medio de intervención administrativa clásico en la actividad de ejecución ha sido la licencia. No obstante en los últimos años se ha generalizado las actividades comunicadas (declaración responsable –DR- y comunicación previa –CP-) como títulos habilitantes.

8.2.a.- Actos sujetos a licencia.

El borrador de Ley no define el concepto de licencia urbanística. Convendría que la LISTA contuviera una definición legal desde el punto de vista de la legislación urbanística de Andalucía que incidiera en su carácter reglado y su objeto preciso (control previo de la adecuación de la actuación prevista a la legislación y la ordenación urbanísticas), así como su carácter objetivo, entre otras cuestiones. No existe en la LISTA un listado concreto de actos sujetos a licencia, sino que se definen de forma genérica y a continuación se subrayan los actos que no están sujetos, lo que puede implicar indefinición.

Por tanto, obras en general, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y usos del suelo (incluido vuelo y subsuelo) están sujetos a licencia, teniendo en cuenta que en algunos supuestos no será necesaria autorización previa.

“Serán nulas de pleno derecho las licencias, órdenes de ejecución, declaraciones de fuera de ordenación o asimiladas, u otras autorizaciones o aprobaciones municipales que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística, cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos” para los que no prescribe la medida de restauración del orden urbanístico. (Procede la revisión. Artículo 47 de la Ley 39/2015).

“Serán anulables las licencias que incurran en otras infracciones del ordenamiento, salvo que constituyan irregularidades no invalidantes conforme a la legislación general”. (Procede la declaración de lesividad. Artículo 48 de la Ley 39/2015).

Es importante la separación que hace el borrador de la Ley entre licencias nulas y anulables, por lo efectos que puede tener esta declaración a los efectos de su revisión.

La LISTA determina que *“las empresas comercializadoras o instaladoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso residencial, cuya implantación esté sometida a licencia o declaración responsable, exigirán para su venta, alquiler o cesión de su uso la acreditación de la previa obtención de licencia o de la presentación en el Ayuntamiento de la*



REGISTRO DE ACTOS

202199900853509 28/01/2021

HORA 20:58:01

declaración responsable, debiendo conservar copia de dichos documentos durante un plazo de cuatro de años desde la fecha del acto jurídico”, lo que supone un exigencia novedosa desde la Ley

Los actos no sujetos a licencia son los que sólo requieren declaración (DR y CP), y los que dispongan la legislación estatal, u otros que se determinen reglamentariamente. Además el borrador de Ley señala:

- Las obras que sean objeto de las órdenes de ejecución.
- Los actos de las Administraciones públicas necesarios para la ejecución de resoluciones administrativas o jurisdiccionales dirigidas al restablecimiento de la legalidad urbanística.
- No requieren licencia los actos de urbanización comprendidos en proyectos de urbanización debidamente.

8.2.b.- Supuestos de actividad comunicada.

“Están sometidas a declaración responsable ante el Ayuntamiento correspondiente todas aquellas actuaciones que, conforme a esta ley y a la legislación estatal, no requieran autorización expresa”, y “será objeto de comunicación previa a la Administración cualquier dato identificativo que deba ponerse en su conocimiento para el ejercicio de un derecho”, todo esto, siguiendo las previsiones del artículo 169bis de la LOUA.

1.- DR.

- La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente, en concreto, según el contenido de la LOE.
- Las obras en edificaciones o instalaciones existentes en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad ni el número de viviendas. Se entiende que esos elementos son los básicos de la ordenación urbanística pormenorizada-detallada. El FO parcial, según las previsiones de la ordenación urbanística o sobre el que se prevea las intervenciones admitidas por la LISTA, se debe considerar legal a todos los efectos. No se entiende bien el límite en el incremento del número de viviendas si es que no se altera la densidad y otros parámetros que vinculen al número de viviendas en la ordenación urbanística.
- La ocupación o utilización en los supuestos de los apartados anteriores, siempre que las edificaciones e instalaciones se encuentren terminadas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación. Se supone que a la normativa de aplicación en el momento de su conclusión. Se debería de concretar que no siempre es necesaria la ejecución de obras (edificaciones existentes, conforme a la ordenación vigente en el momento de su ejecución que, por diversos motivos, no obtuvieron licencia de ocupación).
- La primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones, siempre que se encuentren terminadas, y su destino sea conforme a la normativa de aplicación y con licencia de obras concedida.
- Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación territorial y urbanística.

b.- CP.

-Cambios de titularidad de las licencias y declaraciones responsables. La falta de presentación de dicha comunicación implicará que los titulares quedarán sujetos, con carácter solidario, a las responsabilidades que pudieran derivarse de la actuación que se realice al amparo de dicha licencia.



R E P C I O N	202199900853509		28/01/2021
	Registro Electrónico		HORA 20:58:01
	Obras con licencia o declaración		

-El inicio de las obras.

-Las prórrogas del plazo para el inicio y terminación de las obras con licencia o declaración responsable en vigor.

8.2.c.- Eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención.

La LISTA señala que "las licencias se otorgarán por un plazo determinado, tanto para iniciar como para terminar los actos amparados por ella, salvo para las actuaciones que, por su naturaleza, tengan una vigencia indefinida. En caso de que no se determine expresamente, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de un año para iniciar las obras y de tres años para la terminación de éstas. El día inicial del cómputo será el siguiente a la notificación del otorgamiento de la licencia". "Los municipios podrán conceder prórrogas de los referidos plazos de la licencia por motivos justificados y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, previa comunicación expresa formulada antes de la conclusión de los plazos determinados, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de la concesión de la prórroga. El plazo de eficacia quedará interrumpido si no puede ejecutarse por causa de la Administración". No tiene sentido la concesión cuando la solicitud de prórroga es objeto de CP.

8.2.d.- Acceso a los servicios de las empresas suministradoras.

Las empresas suministradoras exigirán, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia de obras u orden de ejecución o de la presentación en el municipio de la declaración responsable o comunicación cuando esta proceda, fijando como plazo máximo de duración del contrato el establecido en el título habilitante para la terminación de las obras. Transcurrido este plazo no podrá continuar prestándose el servicio, salvo que se acredite la concesión por parte del municipio de la correspondiente prórroga. Esta previsión no resuelve la cuestión del transcurso del plazo sin que se haya procedido la caducidad del título habilitante.

8.3.- Conservación y rehabilitación de las edificaciones.

La LISTA regula la conservación y rehabilitación de las edificaciones dentro de las actuaciones edificatorias. Entre estas posibilidades edificatorias se regula el alcance del deber de conservar y rehabilitar.

"El contenido normal del deber de conservación podrá ser elevado hasta el setenta y cinco por ciento del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente, en los casos de inejecución de las obras ordenadas". No se concreta si el coste reposición de referencia está afectado por la antigüedad o el estado del edificio o construcción.

8.3.a.- Inspección técnica de construcciones y edificaciones.

"El municipio, mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, y mínima de diez años, una inspección dirigida a determinar su estado de conservación, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre su grado de eficiencia energética". Dado que los artículos 29.2, 3, 4, 5 y 6 y 30 del TRLSRU ha sido declarados inconstitucionales con la Sentencia 143/2017, convendría que la LISTA recogiera parte de su contenido, en concreto el contenido del informe, el alcance del mismo, las consecuencias por el incumplimiento del deber de presentarlo, la remisión de copia a la Comunidad Autónoma y la capacitación para suscribir el informe.

8.3.b.- Situación legal de ruina.





R E P O N	JUNTA DE ANDALUCÍA		Fecha: 28/01/2021
	Registro de Ruinas		Página: 33 de 39
	202199900853509	28/01/2021	
			HORA 20:58:01

La LISTA sólo regula la situación de ruina urbanística, abandonando el concepto de ruina inminente contenido en el LOUA. En todo caso la regulación establecida en el borrador de Ley es más simple y sencilla que la establecida en la LOUA.

Procede la declaración de la situación legal de ruina:

-Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural a la construcción o edificación que esté en situación de manifiesto deterioro supere el límite del deber normal de conservación. Es decir, que no supere el 75% del valor de reposición del edificio. Si se considera este valor sin depreciación por antigüedad y estado, será casi imposible alcanzar la ruina urbanística, ya que este valor será aplicado sólo sobre ciertos elementos del edificio o construcción.

-Cuando, acreditando el propietario el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de los informes técnicos correspondientes, al menos, a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en el apartado anterior, supere el límite del deber normal de conservación, con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.

La LISTA no prevé ningún esquema de reacción ante el incumplimiento de estas obligaciones por los propietarios, ni mucho menos su sustitución en los términos que prevé la LOUA (inclusión en el Registro de Solares y Edificaciones Ruinosas, y su venta forzosa o expropiación).

9.- Disciplina territorial y urbanística.

De forma más coherente que la LOUA, la LISTA organiza toda la disciplina en un sólo Título, distribuido en tres apartados que presentan implicaciones entre sí: la potestad de inspección, el restablecimiento de la legalidad y la potestad sancionadora.

Las medidas de restablecimiento de la legalidad tienen carácter real y alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados. Ahora bien, es importante la novedad introducida por la LISTA en el sentido de que "con independencia de que las medidas para la ejecución se dirijan contra quien sea titular en ese momento, de los gastos que genere la ejecución forzosa será responsable solidario ante la Administración el transmitente que incurrió en la ilegalidad, que debe ser parte en el procedimiento de restablecimiento de la legalidad".

9.1.- Restablecimiento de la legalidad urbanística.

"Las medidas, cautelares o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos".

Si se trata de un uso, los seis años se contarán desde su implantación. Esta cuestión es una novedad importante de cara a posibilitar la reacción o no ante las actividades de ocupación o utilización. Habrá que estar, además, al concepto de edificación terminada que debe conceptualizarse en el borrador de LISTA.

Las realizadas en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación sectorial establezca. En consecuencia, con carácter general también prescriben en esta categoría de suelo la medida de restauración de la legalidad.



R E P O R T E	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	202199900853509	28/01/2021
	HORA 20:58:01	

Se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, los siguientes supuestos:

- Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección
- Las realizadas en suelo rústico con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos.
- Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.
- Las que afecten a bienes o espacios catalogados incluidos en los catálogos. Se supone que a los elementos que justifican su catalogación.
- Las que afecten a parques, jardines y espacios libres.

-Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal para adoptar las medidas de restauración. Esta excepción en relación con limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación.

“La legalización de las actuaciones, cuando se compruebe que se dan las condiciones para ello, podrá acordarse en todo momento, de oficio o a solicitud del interesado”.

Si no procede la legalización, pero se comprueba que ha transcurrido el plazo del apartado de restauración del orden, se declarará como AFO. Esta declaración también podrá efectuarse a solicitud del interesado.

“El plazo para ejecutar la resolución finalizadora del procedimiento será de cinco años desde que termine el periodo de cumplimiento voluntario, plazo que se interrumpirá por la actuación del obligado tendente a su cumplimiento, por la notificación de actos administrativos para la ejecución forzosa y por las suspensiones del acuerdo adoptadas en vía administrativa o judicial”. Es una novedad de la LISTA, ya recoge el plazo máximo general para el cumplimiento de resolución. No está claro si se mantiene el procedimiento sumario para ilícitos manifiestamente incompatibles recogido al RDU.

9.1.a.- Imposibilidad de ejecución de la medida de restauración. Cumplimiento por equivalencia.

Si se entendiera que concurren causas de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución en sus propios términos, los interesados lo pondrán en conocimiento del órgano que la haya adoptado, a fin de que se pronuncie sobre tal imposibilidad y, en su caso, adopte las medidas que aseguren su mayor efectividad”.

-El procedimiento, que incluirá informe técnico y jurídico y audiencia a los afectados, tendrá una duración máxima de tres meses transcurridos los cuales el silencio administrativo tendrá efectos desestimatorios. Tras su iniciación, la Administración podrá acordar la suspensión de la ejecución.

-En los casos de imposibilidad material, se establecerán las medidas alternativas compensatorias, correctoras e indemnizatorias tendentes a minimizar los daños que deriven del mantenimiento de la actuación y a asegurar en todo caso que no se obtenga un enriquecimiento ilícito. La resolución declarará, además, las limitaciones a que queda sujeta la edificación ilegal subsistente, que serán, en la parte afectada y con las adaptaciones apropiadas, las del AFO.

-En los casos en que la imposibilidad legal derive de una innovación de la ordenación, se podrá declarar la legalización una vez que se cumplan los deberes y cargas que la ejecución de tales planes imponga a los titulares. Esta regulación es novedosa en la LISTA.



R E P C O	202199900853509		28/01/2021
	Registro Electrónico		HORA
			20:58:01

9.1.b.- Restablecimiento de la legalidad en actuaciones amparadas en título habilitante.

“La Administración que haya otorgado una licencia u otro título habilitante, contrario a la normativa y ordenación territorial o urbanística, declarará su nulidad mediante su revisión de oficio. En el caso de que sea meramente anulable podrá proceder a su declaración de lesividad y a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa”. Es una novedad como ya se ha comentado el hecho de separar la posibilidad de título nulos a anulables, con resultados muy diferentes.

“En los procedimientos para la revisión de oficio y declaración de lesividad se podrán tomar las medidas provisionales imprescindibles, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo común”.

Es muy importante señalar que *“la Administración iniciará el procedimiento previsto para restablecer la legalidad ante actuaciones sin título habilitante preceptivo, con la limitación temporal”* establecida para la prescripción, *“en todos los casos en que el título existente sea declarado nulo, salvo que la misma resolución se pronuncie en favor de la adecuación de la realidad a la ordenación urbanística y concrete las medidas necesarias para lograrla”.*

La LISTA prevé la imposición de tasas por “procedimiento de restablecimiento de la legalidad que termine con la legalización” y que “no serán inferiores a las que se habrían devengado por cualquier concepto de haberse actuado correctamente”.

También prevé el borrador de Ley que “cuando se haya acordado la adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística, por no haber instado oportuna y correctamente la legalización de actos o usos conformes con la ordenación vigente, los adquirentes que no intervinieron en el procedimiento, al mismo tiempo que presenten la documentación necesaria, podrán pedir la revocación de aquel acuerdo, de conformidad con la normativa de procedimiento administrativo común y la legalización”, lo que puede cuestionar el carácter real de la medida.

9.2.- Infracciones y sus sanciones.

Según la LISTA *“son infracciones contra la ordenación territorial y urbanística las acciones u omisiones que estén tipificadas y sancionadas como tales”* en la Ley. Elimina el concepto de infracciones específica, e incluye todos los supuestos como infracciones leves, graves y muy graves; atribuyendo la misma horquilla de sanción a cada uno de los grupos que establecía la LOUA. Mantiene además, el mismo contenido para las sanciones accesorias en los tipos de infracción graves y muy graves.

La prohibición de beneficio económico como resultado de las infracciones tiene la consideración en la LISTA de decomiso de las ganancias, que puede ser exigido “a los sucesores o a quienes se hayan beneficiado de las ganancias”.

10.- Medidas de adecuación ambiental, territorial y paisajística de las edificaciones irregulares.

La LISTA recoge la regulación sobre edificaciones irregulares y su tratamiento contenido en el Decreto-Ley 3/2019. En este sentido asume el concepto de AFO y las consecuencias de su declaración como tal, además regula el alcance del Plan Especial de Adecuación Ambiental y Territorial de edificaciones irregulares, y de forma sintética la incorporación al planeamiento de las edificaciones irregulares. Lo que no regula es el procedimiento para la declaración de AFO que estaba contemplado de forma precisa en el Decreto-Ley.

11.- Disposiciones adicionales.

Se propone la incorporación de una nueva disposición adicional con el siguiente contenido:

JOSE MIGUEL DE LA TORRE PEINADO	28/01/2021 20:58	PÁGINA 35/39
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	





Fecha: 28/01/2021
 JUNTA DE ANDALUCIA
 Página: 36 de 39
 202199900853509 28/01/2021
 HORA 20:58:01

“1. Los ayuntamientos podrán ejercer las funciones en materia urbanística a que se refiere la Ley a través de entidades colaboradoras de la administración, o de los distintos colegios profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, de acuerdo con la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación.

2. Las entidades colaboradoras de la administración o los colegios profesionales correspondientes podrán ejercer las siguientes funciones:

a) Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación correspondientes a la licencia o declaración responsable, exigidos por la normativa aplicable.

b) Acreditar que los proyectos y la documentación técnica cumplen las previsiones y la normativa aplicable.

c) Emitir informes sobre la adecuación de las obras a la licencia otorgada durante el proceso de ejecución de estas.

d) Emitir el informe técnico de conformidad de las obras ejecutadas a efectos de la declaración responsable licencia o de primera ocupación.

3. La regulación del sistema de habilitación, funcionamiento y registro de estas entidades se realizará mediante decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de urbanismo”.

Nota: Los subrayados deben considerarse propuestas o cuestiones que debieran de clarificarse en el Texto legal.

3. RELATIVO A INFRAESTRUCTURAS

Existe en todo el territorio andaluz, multitud de sectores de planeamiento, que aun estando finalizado su desarrollo urbanístico, incluso finalizada la urbanización y en algunos casos iniciadas las obras de edificación, carecen de suministro eléctrico por parte de la compañía suministradora. La gestión o ejecución del planeamiento no resuelve la articulación de mecanismos que garanticen el suministro eléctrico a los nuevos sectores de planeamiento urbanístico.

A diferencia de otros sistemas generales o infraestructuras comunes, como pueden ser la Estación Depuradora de Aguas Residuales, los Colectores Generales de Saneamiento, Depósitos de Abastecimiento de Agua, o Ramales Estructurales de Abastecimiento de Agua, que mayoritariamente dependen de las administraciones públicas (Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales), las infraestructuras para el suministro eléctrico, dependen de las compañías suministradoras, perdón, la Compañía Suministradora. Como es conocido, en el territorio andaluz, no existe otra compañía suministradora que no sea Endesa. Esta posición de monopolio, sitúa a cualquier sector de desarrollo urbanístico en una situación muy complicada de cara dimensionar las redes o infraestructuras necesarias requeridas para llevar hasta dicho sector de planeamiento la conexión eléctrica necesaria, máxime aun cuando la compañía exige la construcción de una infraestructura a cuyo coste tienen que contribuir distintos sectores de planeamiento, cuyo ritmo de ejecución o desarrollo es distinto.

El Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, en su artículo 45.3 establece que “*Cuando el suministro se solicite en suelo urbanizable de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 6/1998, su propietario deberá ejecutar a su costa, de acuerdo tanto con las condiciones técnicas y de seguridad reglamentarias, como con las*



R E P C E J I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	202199900853509	28/01/2021
Administración competente, la		HORA
Registro Electrónico		20:58:01

establecidas por la empresa distribuidora y aprobadas por la Administración competente, la infraestructura eléctrica necesaria, incluyendo la red exterior de alimentación y los refuerzos necesarios, aplicando, en su caso, lo establecido en el apartado primero". Normalmente, previo a la tramitación del planeamiento, se recaba de la empresa suministradora el punto de suministro y las condiciones técnico-económicas y dicha compañía comunica las condiciones o infraestructuras necesarias para garantizar dicho suministro. En muchos casos, y según la potencia demandada por el sector, la compañía exige la construcción de nuevas subestaciones eléctricas o la conexión con subestaciones existentes mediante nuevos tendidos que en algunos casos discurren a través de otros sectores sin desarrollar o suelos rústicos, algo que complica enormemente la gestión. Este es el motivo por el cual, actualmente, existen en Andalucía, grandes sectores de planeamiento con la urbanización terminada, sin suministro eléctrico, debido a la incapacidad para gestionar los requisitos de infraestructuras impuestos por la compañía eléctrica, Endesa. Incluso sectores de gestión pública, desarrollados por AVRA, se encuentran en esta situación de bloqueo por carecer de suministro eléctrico, una vez terminada la urbanización, impidiendo la puesta en carga de los suelos y la activación del sector inmobiliario y de la construcción.

Este problema de ejecución de infraestructuras eléctricas generales, no está resuelto en el borrador de la Ley de Impulso para la sostenibilidad de territorio de Andalucía. De nada sirve poner en marcha el desarrollo de un sector si no tenemos garantizado el punto de vertido, la depuración, el abastecimiento de agua potable o el suministro eléctrico.

Por tanto, se hace necesario que la Ley articule un mecanismo para que cada municipio disponga de un **Plan de Infraestructuras Generales**, donde se contemplen estas instalaciones, en virtud de sus previsiones de crecimiento. Y lo más importante, para evitar bloqueos en la gestión u obtención de las mismas, que los Ayuntamientos financien por anticipado la ejecución de dichas instalaciones, para que una vez desarrollados los sectores de planeamiento, dichos Ayuntamientos recuperen los costes de las infraestructuras generales, por ejemplo, previo al otorgamiento de la licencia municipal de obras. De esta forma, cuando se desarrolle algún sector, tendrá garantizado el acceso a las infraestructuras generales de abastecimiento de agua, saneamiento, depuración, y suministro eléctrico, siempre asumiendo dichos costes por parte del propietario, coincidiendo con el otorgamiento de la licencia, ya que este tipo de infraestructuras deben ser gestionadas por la administración. Por tanto, esta regulación debiera estar contenida en la Ley de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, y desarrollada reglamentariamente.

4. OTROS ASPECTOS A TENER EN CUENTA

1.- Actuaciones en suelo urbano y renovación de la urbanización. (Artículos 10, 15, 20, 21, 22, 23 y 97)

El Anteproyecto de la Ley establece que la condición de solar se extingue, entre otras razones, por la **obsolescencia o inadecuación** sobrevenida de su urbanización. Y una de las obligaciones que forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad en suelo urbano es la realización de la urbanización complementaria para que los terrenos **alcancen o recuperen** la condición de solar.

En relación con lo anterior, en suelo urbano se prevé que puedan llevarse a cabo actuaciones de dotación y de incremento de aprovechamiento, ambas definidas como actuaciones que **no requieren** reforma o renovación de la urbanización.

También se prevé que puedan llevarse a cabo actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, definidas como:

“Se consideran actuaciones de reforma o renovación de la urbanización aquellas que tienen por objeto la mejora de la ordenación y de la urbanización existente en suelo urbano en los



R E P O N	JUNTA DE ANDALUCÍA		Fecha: 28/01/2021
	Registro Electrónico		Página: 38 de 39
	202199900853509	28/01/2021	
	Necesidad de modificación de reurbanización integral."		HORA: 20:58:01

que, por obsolescencia de los servicios, degradación del entorno y necesidad de modificación de los usos existentes o causas análogas se hace necesaria su reurbanización integral."

Estas actuaciones se establecerán delimitando un área de reforma interior y se motivarán en la mejora de la ciudad existente.

Se entiende, por la redacción dada al artículo 23, que este tipo de actuaciones lleva implícito un incremento del aprovechamiento urbanístico y que la reforma o renovación de la urbanización es necesaria precisamente por ese incremento de aprovechamiento. Pero en la definición dada a estas actuaciones no se expresa que la necesidad sea por ese hipotético incremento de aprovechamiento.

¿Tenemos que entender entonces que se puede imponer a los particulares la obligación de renovar la urbanización de esos suelos sin que exista un incremento de aprovechamiento? ¿Cómo se justificaría entonces la **sostenibilidad económica** de una actuación de ese tipo?

Según el anteproyecto la obligación de conservar la urbanización recae sobre los Ayuntamientos, por lo que la necesidad de renovación o reforma a cargo de los particulares solo estaría justificada por un incremento de aprovechamiento urbanístico o cambio de uso, pero siempre que el propio plan justifique la sostenibilidad económica de esas áreas de reforma interior. En caso contrario se correría el riesgo de que esas áreas de reforma interior nunca llegaran a desarrollarse.

Entendemos conveniente relacionar directamente la renovación o reforma de la urbanización impuesta a los propietarios, con las necesidades demandadas por un incremento de aprovechamiento o cambio de uso, pero atendiendo siempre a la sostenibilidad económica de la actuación.

2.- Deberes de la promoción de actuaciones de nueva urbanización. (Artículo 25)

Se recoge en este artículo la obligación de los promotores de actuaciones de nueva urbanización a indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas, así como las obras, instalaciones, plantaciones, etc.

Entendemos que habría que aclarar dos aspectos fundamentales. El primero que la necesidad de demolición debe surgir de su incompatibilidad con el instrumento de ordenación. El segundo que la indemnización solo se llevará a cabo para aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones **construidas legalmente**.

Este último aspecto lo consideramos importante porque en caso contrario se estaría vulnerando el principio de equidistribución e igualdad entre propietarios, obligando a indemnizar a unos en favor de otros que no han respetado la ordenación urbanística.

3.- Actuaciones en suelo rústico. (Artículos 33 y 34)

El Anteproyecto define cuales son las actuaciones ordinarias y las de naturaleza urbanística en el suelo rústico.

Las segregaciones quedan incluidas en las actuaciones de naturaleza urbanística, cuando en realidad las segregaciones en suelo rústico conforme a la legislación agraria no tienen naturaleza urbanística. Entendemos que las segregaciones de fincas rústicas cumpliendo con la unidad mínima de cultivo conforme a la legislación sectorial correspondiente no tienen naturaleza urbanística, sino que debiera considerarse como una actuación ordinaria.

4.- Situación de fuera de ordenación. (Artículo 85)

El Anteproyecto establece que la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística producirá la declaración en situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones, obras y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación.





JUNTA DE ANDALUCÍA
 Registro Electrónico

202199900853509	28/01/2021
HORA 20:58:01	

Entendemos que ello es así siempre que se hayan construido legalmente, pero no se dice nada en el artículo. Ello supondría equiparar, injustamente, los derechos de los propietarios cumplidores con los de los propietarios incumplidores.

5.- Plazo para el restablecimiento de la legalidad. (Artículo 155)

Se establece en el Anteproyecto un plazo de seis años para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad, con ciertas excepciones. Es de extrañar que entre estas excepciones no se encuentren las que afecten a suelos destinados a equipamientos públicos o a infraestructuras.

Lo que le remitimos con la finalidad de haber dado cumplimiento a la solicitud de participación en el preceptivo trámite de audiencia y participación pública, relativas al **Anteproyecto de Ley de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**, desde el **Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos**.

presencia.



Jose Miguel de la Torre Peinado
 Presidente