Junta de Andalucía

Consejería de Fomento,
Articulación del Territorio y Vivienda
Dirección General de Ordenación
del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana

RESPUESTAS A CONSULTAS SOBRE LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y SU REGLAMENTO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 550/2022, DE 29 DE NOVIEMBRE

v01: 19/02/2024

Junta de Andalucía

Consejería de Fomento,
Articulación del Territorio y Vivienda
Dirección General de Ordenación
del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana

RESPUESTAS A CONSULTAS SOBRE LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y SU REGLAMENTO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 550/2022, DE 29 DE NOVIEMBRE

v01: 19 de febrero de 2024

En cumplimiento del artículo 13.1.a) de la *Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía*, se publican las consultas planteadas por los particulares u otros órganos en relación con la interpretación de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre y que han sido respondidas desde la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana.

SUMARIO

1. CONSULTAS SOBRE TRAMITACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO EN RÉGIMEN TRANSITORIO.....3

2. CONSULTAS SOBRE CLASIFICACIÓN DE SUELO EN RÉGIMEN TRANSITORIO.....15

3. CONSULTAS SOBRE ORDENACIÓN URBANÍSTICA.....25

4. CONSULTAS SOBRE EJECUCIÓN URBANÍSTICA.....38

5. CONSULTAS SOBRE ACTUACIONES EXTRAORDINARIAS EN SUELO RÚSTICO.....44

6. CONSULTAS SOBRE EJECUCIÓN DE LA EDIFICACIÓN.....48

7. CONSULTA SOBRE EDIFICACIONES EN SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN Y DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN.....52

8. CONSULTAS SOBRE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.....63

9. CONSULTAS SOBRE SEGREGACIONES Y PARCELACIONES.....65

1. CONSULTAS SOBRE TRAMITACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO EN RÉGIMEN TRANSITORIO

Un Ayuntamiento consulta, en 2021, cómo afectará la nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) en la tramitación de su Plan General de Ordenación Urbanística, que se encuentra actualmente pendiente de aprobación provisional.

- Artículos relacionados: artículos 78, 79 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 9/10/2023.

En la disposición transitoria tercera "Planes e instrumento en tramitación" de la LISTA se expone:

"1. Los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta Ley podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma. A estos efectos, se considerarán iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio deeste procedimiento.
2. No obstante, dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de esta Ley siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido."

Teniendo en cuenta que la tramitación de su PGOU se encuentra dentro de las condiciones de transitoriedad según dicha disposición transitoria tercera, se indica que tendrían las siguientes opciones:

1. Continuar la tramitación de conformidad con lo establecido en el artículo 32." Tramitación de los instrumentos de planeamiento" de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) actualmente en vigor.

2. Acogerse al nuevo procedimiento establecido en los artículos 78 y 79 de la Sección 3ª "Procedimiento" de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

Un Ayuntamiento que ha aprobado el Avance del Plan General de Ordenación Urbanística conforme a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y que tiene la voluntad de continuar con la tramitación del mismo en el marco de la nueva legislación urbanística autonómica, acogiéndose a lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición transitoria tercera de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), consulta:
1º.- Si tras la desagregación del PGOU actual en los dos instrumentos de planeamiento regulados en la LISTA: el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) y el Plan de Ordenación Urbana (POU), puede mantenerse la validez del documento de Avance ya aprobado para los nuevos instrumentos de ordenación urbanística.
2º.- Que si en el expediente de la tramitación del nuevo PGOM en el marco de la LISTA, manteniendo el trámite de Avance ya realizado, se pueden conservar los "informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental" ya emitidos:
- la consulta a la Consejería competente en materia de Salud, sobre el contenido de la Valoración de Impacto en salud, y
- el Documento de Alcance, en el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria.

- Artículos relacionados: 77 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 17/02/2022.

Respecto a la primera consulta -entre los actos preparatorios para la elaboración de los instrumentos de planeamiento- el artículo 29 de la LOUA regula como contenido mínimo del Avance del PGOU: "los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que sirvan de orientación para la redacción", "debiendo propiciarse la adecuada coordinación administrativa y participación pública", "teniendo su aprobación efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del correspondiente instrumento de planeamiento".

La LISTA -y nuevamente entre los actos preparatorios- regula los Avances de los instrumentos de ordenación urbanística, estableciendo en el artículo 77 su contenido: "la descripción y justificación del objeto, ámbito de actuación, principales afecciones territoriales, ambientales y sectoriales, los criterios y propuestas generales para la ordenación, así como las distintas alternativas técnica, ambiental y económicamente viables planteadas".

Podemos afirmar por tanto que, en el caso que el documento de Avance ya aprobado cumpla el contenido expresado en el citado artículo 77 de la LISTA, el citado Avance del PGOU tendría validez como Avance, tanto del nuevo expediente del PGOM como, en su caso, del POU.

La segunda consulta no puede ser contestada por esta Dirección General y debe realizarse directamente a las Consejerías competentes en materia de Salud y de Evaluación Ambiental Estratégica, dado que le corresponde a ellas exclusivamente el análisis de la cuestión planteada de conformidad con su legislación sectorial y, en el caso que no se pudiera conservar los informe o trámites, el procedimiento que debe seguir el Ayuntamiento.

Se ha recibido nuevo oficio del Ayuntamiento en el que manifiesta su disconformidad parcial a que en la respuesta citada anteriormente, se condicionaba la validez del Avance ya aprobado conforme a la LOUA, a cumplimiento del *"...contenido expresado en el artículo 77 de la LISTA..."*, señalando que la nueva regulación del Avance introduce como novedad para las alternativas del Avance, que sean "*económicamente viables*".

- Artículos relacionados: 77 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
- Fecha de la nueva respuesta: 03/06/2022.

Analizada la cuestión, esta Dirección General comparte la objeción expresada por ese Ayuntamiento, en el sentido que no es posible condicionar el nuevo requerimiento incluido en el artículo 77 de la LISTA a un acto administrativo previo, sujeto a la regulación vigente en su momento, esto es, el artículo 29 de la citada LOUA.

Así, el apartado 2 de la Disposición transitoria tercera de la LISTA, cuando afirma que "dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de esta Ley" debe entenderse que se refiere a la tramitación posterior a la entrada en vigor de la Ley; y que cuando se cita "siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental" se refiere a los trámites ya realizados con anterioridad a la entrada en vigor de la LISTA.
Por tanto, se rectifica y elimina la frase "en el caso que el documento de Avance ya aprobado cumpla el contenido expresado en el citado artículo 77 de la LISTA" del último párrafo del apartado 1ª de la respuesta emitida por esta Dirección General con fecha 17 de febrero de 2022.

Un Ayuntamiento consulta sobre la posibilidad de continuar como modificación un procedimiento de revisión de un PGOU iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA, que se aprobó parcialmente, quedando en suspenso parte de las determinaciones.

- Artículos relacionados: disposiciones transitorias segunda y tercera de la LISTA y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 29/06/2023.

La consulta plantea la posibilidad de aplicar de forma conjunta -según entiende la entidad que consulta- las disposiciones transitorias segunda y tercera de la LISTA, y reconvertir el procedimiento de levantamiento de suspensión del PGOU, aún pendiente, a un nuevo procedimiento de modificación de dicho PGOU con la finalidad de incorporar uno de los ámbitos de suelo urbanizable, que se encuentra suspendido, sin que ello tuviera la consideración de nueva actuación transformación urbanística en suelo no urbanizable. Y así evitar la aplicación del apartado 3 de la disposición transitoria segunda de la LISTA según el cual no se podrían tramitar modificaciones de los instrumentos de planeamiento vigentes a la entrada en vigor de la LISTA cuyo objeto sea delimitar actuaciones de transformaciones urbanísticas en suelo no urbanizable hasta que se proceda a la sustitución de estos instrumentos por los que la propia LISTA contempla.

En virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la LISTA se permite la tramitación de los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor, lo que llevado al caso planteado supone la posibilidad de levantar la suspensión de aprobación definitiva de un procedimiento de revisión del PGOU subsanando los defectos indicados en la resolución del órgano competente para resolver el procedimiento.

Sin embargo, no puede ser admitida la actuación a través de una modificación del PGOU vigente, dado que la misma no tendría encaje en el régimen transitorio de la LISTA y del Reglamento. En primer lugar no cumpliría con la condición prevista en la disposición transitoria tercera del Reglamento de tratarse de un procedimiento iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA, sin que a estos efectos puedan hacerse valer las aprobaciones acordadas en otros procedimientos, en este caso la aprobación inicial y provisional de la revisión del PGOU. En segundo lugar supondría la delimitación de una actuación de transformación urbanística sobre terrenos clasificados como suelo no urbanizable, lo que no está permitido por la disposición transitoria segunda de la Ley hasta que se produzca la sustitución de los instrumentos de planeamiento general por los instrumentos de ordenación urbanística que la ley prevé. En este mismo sentido se expresa la disposición transitoria tercera del Reglamento de desarrollo de la LISTA.

Se consulta, desde una Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, si la Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, es de aplicación para los instrumentos de planeamiento que comenzaron su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley.

- Artículos relacionados: disposición transitoria tercera y disposición derogatoria única de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 07/04/2022.

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, en su apartado 2.f) de la disposición derogatoria única, establece la derogación expresa de la Norma 45.4.a del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Por otra parte, el apartado 1 de la disposición transitoria tercera de la LISTA establece que los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma.

La cuestión que se plantea es si la derogación de la Norma 45.4.a del POTA, tratándose de una norma sustantiva, resulta de aplicación a los instrumentos de planeamiento urbanístico que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA y continúan su tramitación, de conformidad con la habilitación que le concede la disposición transitoria tercera de la misma. Esta norma 45.4.a ha quedado derogada a todos los efectos por la citada disposición derogatoria, por lo que no sería de aplicación a los instrumentos de planeamiento urbanístico que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA. Es por ello que en los informes de incidencia territorial o sus ratificaciones que se emitan en el seno de estos procedimientos no procede incluir referencias a la misma.

Por otra parte, cabe indicar que el objeto de la Norma 45.4.a del POTA era establecer una limitación cuantitativa al crecimiento urbanístico de los municipios. No obstante, tal derogación no deja carente de regulación al crecimiento, dado que siguen en vigor el resto de criterios generales establecidos en el artículo 45 del Plan de Ordenación del Territorio para la consecución del modelo de ciudad compacta, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo. Asimismo la nueva regulación establecida en la LISTA al respecto, no difiere en cuanto al fondo con la citada derogación, dado que sigue velando porque el crecimiento se produzca con criterios de sostenibilidad y racionalidad, teniendo en cuenta la dinámica poblacional, la demanda y las necesidades del municipio, la capacidad de acogida del territorio, la existencia de recursos suficientes, el respeto al medio ambiente y el consumo abusivo de suelo.

En el caso de que en estos instrumentos de planeamiento se introduzcan modificaciones proponiendo nuevos crecimientos urbanísticos no contemplados previamente, habrá que advertir del impacto de estos cambios en el procedimiento, y en particular en el trámite ambiental, ya que si el cambio es sustancial y es necesario volver a iniciar dicho trámite ambiental conllevaría la imposibilidad de acogerse a la Disposición transitoria tercera a los efectos de poder continuar la tramitación por la LOUA.

Un Ayuntamiento, ante la caducidad del procedimiento de evaluación ambiental estratégica durante la tramitación de una innovación del PGOU, consulta sobre la necesidad de iniciar nuevo procedimiento de tramitación de la innovación con las determinaciones de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, en virtud de su artículo 76, a fin de identificar el alcance y ámbito de la innovación, su necesidad y oportunidad de proceder a su tramitación, si se considera modificación de la ordenación estructural o no, y valorando la posibilidad de continuar con el trámite iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la LISTA

- Artículos relacionados: 76 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 13/09/2022.

La duda planteada por el Ayuntamiento es si, una vez que se inicie el nuevo procedimiento de tramitación de la innovación del PGOU, con las determinaciones de la LISTA, se debe realizar o no el trámite de consultas públicas previas previsto en el artículo 76 o si, por el contrario, pudiera acogerse a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LISTA para los planes e instrumentos en tramitación.

En contestación a su solicitud se informa, en primer lugar, que la disposición transitoria tercera de la LISTA se aplica, exclusivamente, a aquellos procedimientos que se encuentran en tramitación, que no es el caso que nos ocupa dado que el procedimiento debe iniciarse de nuevo, al haber caducado la evaluación ambiental estratégica. Dicha caducidad implica la necesidad de iniciar de nuevo el mismo, según lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

En segundo lugar se informa que dado que se trata de una innovación de un instrumento de ordenación urbanística general, será preceptivo someter el mismo al trámite de consultas públicas previas, según lo dispuesto en el artículo 76 de la LISTA. Ello con independencia de que el órgano administrativo competente en materia de medio ambiente pueda, en virtud de lo establecido en el artículo 95.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, incorporar los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad del procedimiento.

A modo aclaratorio, se informa que la consulta pública previa es un trámite administrativo de los denominados actos preparatorios del procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística. Dicho trámite no requiere una elevación del acuerdo a esta Consejería sino que se materializa con una exposición o consulta pública de dicho acuerdo que, teniendo lugar con carácter previo a la elaboración del instrumento de ordenación urbanística, contendrá los extremos definidos en el apartado primero del artículo 76 de la LISTA.

A la vista de lo anterior, cabe concluir que el nuevo procedimiento de tramitación de la innovación del PGOU, que se iniciaría con este trámite preparatorio de consulta pública, se regirá por lo dispuesto en la LISTA, dado que es la norma vigente en el momento del inicio del procedimiento, siendo esta norma de aplicación íntegra, inmediata y directa, desde su entrada en vigor, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la LISTA.

Un Ayuntamiento consulta sobre la necesidad de adecuar a la LISTA el documento de innovación de su PGOU, que se encuentra en tramitación. Igualmente consulta si es necesario adecuarlo al plan de ordenación del territorio de ámbito subregional que le afecta, que se encuentra igualmente en tramitación.

- Artículos relacionados: 56 y disposición transitoria tercera de la LISTA y disposición transitoria quinta del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 06/07/2023.

1ª. En relación con la necesidad de adecuar el documento de la innovación a la LISTA:

Teniendo en cuenta lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LISTA y la disposición transitoria quinta del Reglamento, el Ayuntamiento, en desarrollo de sus competencias, puede decidir:

- Continuar la tramitación de la innovación del PGOU de dicho municipio ya iniciada conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma.

- O continuar la tramitación conforme a las disposiciones de la LISTA y su Reglamento General, siempre que puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental por no ver afectado su contenido, realizando los ajustes, correcciones y modificaciones que el documento y expediente de dicha innovación requieran para ajustarse a la LISTA y su Reglamento General.

2ª. En relación con la necesidad de adecuar el documento de la innovación al plan de ordenación del territorio en tramitación:

No existe obligación legal de adecuarse si aún no ha sido aprobado definitivamente. No obstante, en virtud del principio de colaboración interadministrativa, y habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 56 de la LISTA, deberá valorar el Ayuntamiento la conveniencia de adecuar las determinaciones de la innovación del PGOU a las del plan de ordenación del territorio, teniendo en cuenta el estado de tramitación del mismo.

Se presenta una consulta sobre el régimen transitorio aplicable a los expedientes iniciados tras la entrada en vigor de la LISTA y antes de la entrada en vigor del Reglamento General de la LISTA. En concreto, la consulta que se plantea es si a estos expedientes se les aplican el Reglamento del 78 o el Reglamento General de la LISTA.

- Artículos relacionados: disposición transitoria séptima de la LISTA y disposición transitoria quinta del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 21/02/2023.

Entrando en el análisis de la cuestión, lo primero a tener en cuenta es que la DT7ª de la LISTA establece que los Reglamentos del 1978 se aplicarán mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario de la LISTA. A la vista de este precepto, el Reglamento LISTA debe ser aplicable, de forma inmediata, desde su entrada en vigor, desplazando del ordenamiento jurídico a los Reglamentos del 1978, que se aplicarán supletoriamente.

No obstante, hay expedientes que se iniciaron conforme a la LISTA y al Reglamento del 78 para los que no resulta aplicable el Reglamento LISTA, dado que la normativa vigente en el momento en el que iniciaron su tramitación era la LISTA y el Reglamento del 78 (DT3 Ley 39/2015).

Sin perjuicio de lo anterior, dado que la DT5 del Reglamento permite aplicar éste a los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de la LISTA, lo procedente sería hacer interpretación analógica de este precepto extendiendo este mismo régimen a los expedientes iniciados tras la entrada en vigor de la LISTA y antes de la entrada en vigor del Reglamento LISTA.

Esta interpretación analógica se regula en el art 4.1 del Código Civil que establece que: Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.

Como conclusión, los expedientes iniciados tras la entrada en vigor de la LISTA y antes de la entrada en vigor del Reglamento LISTA podrán aplicar la normativa vigente en el momento en el que iniciaron su tramitación (LISTA y R78) o acogerse, por analogía, al régimen establecido en la DT5 del Reglamento LISTA.

Se consulta sobre la posibilidad de continuación de la tramitación del procedimiento de aprobación de un PGOU, iniciado conforme a la LOUA, de acuerdo con las normas de la L*ey 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA).
Según se indica en la consulta, la solicitud de evaluación ambiental estratégica es de fecha 03/02/2017, y la aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento se dictó el 29/12/2020. El estado de tramitación en el que se encuentra el procedimiento es la emisión de todos los informes sectoriales, excepto el de aguas, así como el envío de los mismos al Ayuntamiento con fecha 21/12/2021. El órgano emisor de la consulta plantea concretamente estas cuestiones:
- ¿Puede un Ayuntamiento que está tramitando un PGOU conforme a la LOUA, continuar su tramitación conforme a la LISTA y su Reglamento General de conformidad con la habilitación que le otorga el apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la LISTA y quinta del Reglamento General, si han transcurrido ya 3 años desde la aprobación inicial del mismo?
- ¿Puede entenderse que el plazo de 3 años se computa desde el acuerdo por el que el municipio decide continuar conforme a la nueva legislación?
- ¿Puede el Ayuntamiento convalidar los actos preparatorios en base al apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la LISTA y adoptar un nuevo acuerdo de aprobación inicial computándose el plazo de 3 años desde éste último acuerdo?

- Artículos relacionados: 79 y disposición transitoria tercera de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 05/09/2023.

Primero.- La Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) establece lo siguiente:

“1. Los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma.
A estos efectos, se considerarán iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento.
2. No obstante, dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de esta ley siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido.”

De acuerdo con esta disposición legal, podría considerarse la opción, si así lo estimase el Ayuntamiento, de continuar la tramitación del procedimiento de aprobación del PGOU de Montecorto de acuerdo con las determinaciones de la LISTA, acogiéndose al régimen transitorio establecido en la misma, ya que el inicio del procedimiento como tal es de fecha 03/02/2017, es decir, anterior a su entrada en vigor.

Segundo.- Por otra parte, el artículo 79.2 de la LISTA dispone:

“El plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres años a contar desde la aprobación inicial. El plazo se suspenderá cuando se soliciten los informes preceptivos conforme establece la legislación del pro-

cedimiento administrativo común. Transcurrido el plazo para resolver sin que se haya dictado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento."

En este punto hay que tener en cuenta que la LOUA no dispone plazo máximo de resolución del procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento. No obstante, en el caso en el que se considerara continuar la tramitación del expediente en cuestión de acuerdo con las normas de la LISTA, podríamos entender que, dado que la fecha de aprobación inicial es 29/12/2020, el expediente estaría próximo a caducar.

Tercero.- En cuanto a las cuestiones concretas planteadas, pasamos a responderlas en su mismo orden:

1. Entendemos que, una vez transcurrido el plazo de tres años desde la aprobación inicial del PGOU, no se podría continuar con la tramitación del mismo conforme a las normas de la LISTA, ya que ello contradice la previsión establecida en la Disposición Transitoria Tercera en cuanto a la condición de continuar la tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento, ya que los plazos -en este caso, el plazo máximo para resolver so pena de caducidad- forman parte de las normas procedimentales.

2. El plazo de tres años no se computaría desde el acuerdo por el que el municipio decide continuar conforme a la nueva legislación. El artículo 79.2 de la LISTA es claro es este sentido: el plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres años a contar desde la aprobación inicial.

3. El Ayuntamiento podría, en caso de acogerse al régimen transitorio de la LISTA, convalidar los actos preparatorios -léase informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental-, debiendo no obstante, realizar un nuevo trámite de información pública y de alegaciones.

Podría, asimismo, y de hecho consideramos que sería la mejor opción, dictar un nuevo acuerdo de aprobación inicial.

Cuarto.- Consideramos que la cuestión se podría entonces solventar continuando el Ayuntamiento la tramitación del instrumento de ordenación urbanística que corresponda ajustado a la LISTA, conforme a las reglas procedimentales y régimen de competencia de la misma, acogiéndose para ello al régimen transitorio establecido en su Disposición Transitoria Tercera, dictando el Pleno un nuevo acto de aprobación inicial -con nueva fecha-, y conservando los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental emitidos antes de la entrada en vigor de la LISTA siempre que no se viera afectado su contenido. El procedimiento así tramitado tendría un plazo de caducidad de tres años contados desde la fecha del dictado de esta nueva aprobación inicial.

Todo ello sin perjuicio del debido cumplimiento de los plazos establecidos para la tramitación de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Desde una Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, se plantea el caso de un Ayuntamiento que comenzó la tramitación de una innovación de planeamiento conforme a LOUA, que cuenta con Informe Ambiental Estratégico. Posteriormente el Ayuntamiento solicita el informe conforme al artículo 75 de la LISTA de un Estudio de Ordenación con el mismo objeto.
Se realizan las siguientes consultas:
1º. Si la aplicación de la DT 3ª LISTA y DT 5ª del RGL LISTA, puede conllevar el cambio del instrumento de planeamiento, como puede ser el caso expuesto (innovación planeamiento general LOUA a instrumento de ordenación urbanística detallada LISTA -Estudio de Ordenación-), más allá de lo que admite la DT 5ª RGL LISTA en cuanto al PGOU y su cambio a PGOM y POU.
2º. Si la única documentación para la emisión del informe de la Delegación que debe presentarse por el Ayuntamiento es la establecida en el punto 3 del artículo 107 (aprobación inicial y documento diligenciado) y no se debe requerir que se acredite la adecuada tramitación urbanística conforme a LISTA solicitando la tramitación ambiental.

- Artículos relacionados: disposición transitoria tercera de la LISTA y artículo 107 y disposición transitoria quinta del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 15/09/2023.

<u>1º. Sobre si la aplicación de la DT 3ª LISTA y DT 5ª del RGL LISTA, puede conllevar el cambio del instrumento de planeamiento, como puede ser el caso expuesto (innovación planeamiento general LOUA a instrumento de ordenación urbanística detallada LISTA -Estudio de Ordenación-), más allá de lo que admite la DT 5ª RGL LISTA en cuanto al PGOU y su cambio a PGOM y POU.</u>

El apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía* (LISTA) establece que los procedimientos relativos a instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación a la entrada en vigor de la citada ley, podrán tramitarse conforme a las determinaciones de la LISTA siempre que puedan conservarse los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental.

La disposición transitoria quinta del Reglamento General de la LISTA añade que los planes generales de ordenación urbanística podrán desagregarse en plan general de ordenación municipal y plan de ordenación urbana.

El cambio de tramitación a la LISTA implica la adecuación del instrumento a todas las determinaciones de la misma, lo que implicará necesariamente, en muchos casos, el cambio de instrumento (por ejemplo, de un plan especial de reforma interior a un plan de reforma interior, de un plan general de ordenación urbanística a un plan básico de ordenación municipal...) y debe emplearse en cada caso el instrumento de ordenación urbanística que mejor se adapte al objeto de la ordenación que se pretende.

En el caso concreto objeto de la consulta, se realizó el trámite de evaluación ambiental estratégica simplificada de acuerdo con el borrador o avance de una modificación del plan general de ordenación urbanística y ahora se aprueba inicialmente un estudio de ordenación. Es el Ayuntamiento el que, en el ejercicio de sus competencias, debe decidir sobre la conservación del informe ambiental estratégico, si entiende que el objeto de la ordenación es el mismo que se describe en el borrador que fue sometido a evaluación ambiental estratégica, aunque el tipo de instrumento sea otro, previa consulta al órgano ambiental en caso de duda.

En conclusión, sí se puede cambiar el instrumento de planeamiento urbanística de la LOUA al instrumento de ordenación urbanística de la LISTA que mejor se adapte al objeto de la ordenación.

2º. Sobre si se debe requerir que se acredite la adecuada tramitación urbanística conforme a LISTA solicitando la tramitación ambiental, teniéndose en cuenta que la única documentación para la emisión del informe de la Delegación que debe presentarse por el Ayuntamiento es la establecida en el punto 3 del artículo 107 (aprobación inicial y documento diligenciado).

El artículo 107 del Reglamento establece que el informe que debe emitir la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo tras la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación corresponde a los municipios se limitará:

- Al control de la legalidad de la normativa territorial y urbanística.
- Al cumplimiento de las determinaciones de la planificación territorial.
- A la valoración de la incidencia sobre los intereses supralocales que pudieren verse afectados, conforme a lo previsto en el artículo 2 de la LISTA.

Este informe será solicitado por el Ayuntamiento durante el trámite de información pública, adjuntando a su solicitud un ejemplar del instrumento de ordenación urbanística, completo y diligenciado.

En aplicación de este artículo, no puede exigirse para la emisión del informe más documentación que un ejemplar del instrumento completo diligenciado. El informe, por tanto, no debe entrar a valorar cuestiones relativas a la tramitación municipal, a la evaluación ambiental estratégica, ni a ninguna otra cuestión sectorial, pues para ello sería necesario requerir el expediente completo, y no es el caso.

2. CONSULTAS SOBRE CLASIFICACIÓN DE SUELO EN RÉGIMEN TRANSITORIO

Una sociedad mercantil consulta sobre el régimen aplicable al suelo urbanizable sectorizado y al suelo urbano no consolidado de los PGOU vigentes a la entrada en vigor de la LISTA que no cuentan con la ordenación pormenorizada establecida y si se aplica en estos casos el régimen de caducidad que establece el artículo 25 de la LISTA para las propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística.

- Artículos relacionados: 25, disposición transitorias primera de la LISTA y disposiciones transitorias segunda y tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 20/07/2023.

Primero.- Sobre el régimen transitorio a aplicar al suelo urbanizable sectorizado y al suelo urbano no consolidado sin instrumento de desarrollo aprobado.

Al suelo urbano no consolidado se aplica el régimen de actuaciones de transformación urbanística delimitadas en suelo urbano o, en su caso, actuaciones urbanísticas, y al suelo urbanizable sectorizado se aplica el régimen de actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización delimitadas (disposición transitoria primera de la LISTA).

Los ámbitos de suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado podrán desarrollarse de acuerdo con las determinaciones que contenga el instrumento de planeamiento general general, las del planeamiento territorial que fuera de aplicación, las previsiones y régimen de la LISTA y su Reglamento, sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa (disposición transitoria segunda, apartado 1, del Reglamento).

En suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado, los instrumentos de ordenación detallada pueden modificar las determinaciones del instrumento de planeamiento general y, cuando las modificaciones impliquen cambio en la delimitación del sector en suelo urbanizable, se requerirá la aprobación previa de una propuesta de delimitación (disposición transitoria tercera del Reglamento).

Segundo.- Sobre la aplicabilidad del plazo de caducidad de dos años establecido en el artículo 25 de la LISTA en suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado previsto en el planeamiento general vigente.

Respecto a la aplicabilidad del régimen de caducidad previsto en el artículo 25.7 de la LISTA (según redacción modificada por Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre) por el transcurso del plazo de dos años para aprobar inicialmente el instrumento de ordenación urbanística detallada de la actuación de transformación urbanística, a contar desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación de la propuesta de delimitación de tal actuación, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo a la literalidad de dicho precepto, el transcurso del plazo para aprobar inicialmente el instrumento de ordenación detallada determina la caducidad de la propuesta de delimitación. Sin embargo, tal y como se ha reflejado anteriormente, los ámbitos de suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado previstos en el planeamiento general vigente no requieren de la tramitación de esa propuesta de delimitación, sino que tienen la consideración de actuaciones de transformación urbanísticas delimitadas. Por ello, a los

ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado previstos en el planeamiento general vigente no le es de aplicación la caducidad prevista en el artículo 25.7 de la LISTA, pues caducan las propuestas de delimitación, propuestas que no son necesarias en estos ámbitos.

Si, en aplicación de la disposición transitoria tercera del Reglamento, un plan parcial modifica la delimitación del sector, a la propuesta de delimitación previa sí se le aplicará el plazo de caducidad del artículo 25.7 de la LISTA.

Un Ayuntamiento plantea una consulta sobre las posibilidades de desarrollo de suelos que alcanzaron la condición de solar en ejecución de un PGOU que posteriormente fue anulado por resolución judicial y que, según el planeamiento en vigor, tienen la consideración de suelos rústicos.
El planeamiento urbanístico en cuestión ha sido objeto de distintos pronunciamientos judiciales que han determinado la nulidad del planeamiento general y, con ello, la vuelta a la vigencia de las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal anteriores. Esto ha provocado que la realidad física actual de los suelos en el municipio, en muchos casos, no concuerde con la clasificación que de estos suelos recogen las NNSS. Llegando incluso, en algunos casos, y según se expresa en la consulta, a encontrarse terrenos que pudieran haber alcanzado la condición de solar, si bien en las NNSS no aparecerían clasificados como suelos urbanos.
Se plantea en la consulta que los suelos urbanizados en su día en desarrollo de los planes anulados tienen la condición de suelo urbano, conforme al artículo 13 y a la disposición transitoria primera de la LISTA, sin embargo, se señala en la consulta que se trata de solares que carecen de las determinaciones urbanísticas que permitan legitimar una posible actividad edificatoria. Teniendo en cuenta estos antecedentes, consulta el Ayuntamiento si sería de aplicación en estos solares las "Normas de aplicación directa" establecidas en el artículo 6 de la Ley LISTA, y en particular su apartado 3, con el objeto de autorizar la materialización del aprovechamiento urbanístico mediante la edificación.

- Artículos relacionados: 6, 13, 134 y disposición transitoria segunda de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 10/07/2023.

En primer lugar, no cabría en este caso la aplicación de las normas del artículo 6.3 de la LISTA, y 21.2 del Reglamento, que sólo serían de aplicación para terrenos que no cuenten con instrumento de ordenación urbanística. Y en el caso que nos ocupa están vigentes las Normas Subsidiarias. En este sentido, la disposición transitoria segunda de la LISTA sobre la vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes, establece que, *"sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de esta Ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de esta Ley".*

En relación con la posibilidad de materializar el aprovechamiento mediante la edificación en estos terrenos, hay que indicar lo siguiente:

Si los terrenos objeto de la consulta reúnen las condiciones del artículo 13 de la LISTA, tendrán la consideración de suelo urbano, de acuerdo con la disposición transitoria primera de la citada ley. Y si se trata de parcelas que reúnen las condiciones del apartado 3 del artículo 13 de la LISTA, éstas tendrán la consideración de solar. No obstante, como bien se expone en el escrito de consulta, se trata de solares que carecen de las determinaciones urbanísticas que permitan legitimar una posible actividad edificatoria. En efecto, el artículo 134 de la LISTA establece en su apartado 2.a) que el establecimiento de la ordenación detallada del suelo es uno de los presupuestos para la edificación de unidades aptas al efecto. Y en el mismo sentido, la disposición transitoria primera del Reglamento, dice en el apartado 1 acerca del suelo urbano: *"en esta clase de suelo, las actuaciones edificatorias en los terrenos que tengan la condición de solar se regirán por las determinaciones de la ordenación pormenorizada establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes. Cuando los terrenos no cuenten con dicha ordenación, para legitimar la actividad de ejecución, de acuerdo con al*

artículo 134.2 de la Ley, se requerirá de la aprobación del instrumento que establezca la ordenación detallada, conforme a lo previsto en la disposición transitoria segunda y tercera de este Reglamento".

En conclusión, a la consulta del Ayuntamiento sobre si se pueden aplicar las normas de aplicación directa del artículo 6.3 de la LISTA para autorizar la materialización de la edificación, respondemos:

1º. Que no son aplicables las normas de aplicación directa del artículo 6.3 al caso que nos ocupa, al tratarse de terrenos que cuentan con instrumento de planeamiento general.

2º. Que no puede autorizarse el derecho a edificar en estos terrenos si no cuentan con ordenación detallada, que es uno de los presupuestos para la edificación establecidos en el artículo 134 de la LISTA, y en aplicación de la disposición transitoria primera del Reglamento.

La Diputación Provincial de Granada expone que en un municipio de la provincia, el instrumento de planeamiento general anterior a la LISTA tiene delimitado un sector a desarrollar mediante una sola unidad de ejecución. Al resultar ésta desproporcionada se propone dividir el sector en distintas unidades de ejecución mas pequeñas para lo que consulta:
- ¿Sería necesario que dicha división se haga mediante una Innovación o Modificación del instrumento de planeamiento general?
- O en virtud del artículo 25 de la LISTA, ¿se puede presentar una propuesta de delimitación de una actuación de transformación urbanística en el interior del sector, con las características y dimensiones según las necesidades de crecimiento que el municipio tenga en ese momento, cumpliendo las determinaciones contenidas en la ficha urbanística del sector y todo ello correctamente motivado conforme a la nueva legislación urbanística vigente?

- Artículos relacionados: disposición transitoria primera de la LISTA y artículos 78, 90 y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 29/06/2023.

De acuerdo con la la Disposición Transitoria Primera de la LISTA, el suelo urbanizable sectorizado tendrá el régimen de un suelo rústico con actuación de transformación urbanística delimitada.

El instrumento de planeamiento general vigente establece la delimitación del sector (ámbito de ordenación) a ejecutar mediante una unidad de ejecución (ámbito de ejecución). Aquí cabrían dos posibilidades: reducir el sector mediante la aprobación de una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística o mantener la delimitación del sector estableciendo varias unidades de ejecución.

La Disposición Transitoria Tercera del Reglamento, titulada “Modificaciones de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento general vigentes”, dice en su apartado tercero:

“En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable sectorizado las modificaciones de las determinaciones establecidas por los instrumentos de planeamiento general podrán realizarse mediante el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada. En suelo urbanizable, cuando la modificación implique un cambio de la delimitación del sector, se requerirá antes de la tramitación de una propuesta de delimitación de la actuación.”

Por lo tanto, no sería necesario que la división del sector se hiciera mediante una Innovación del planeamiento vigente sino que se puede cambiar la delimitación del sector mediante una propuesta de delimitación de una actuación de transformación urbanística en el interior del sector. En este caso, la Administración debe tener en cuenta la viabilidad del desarrollo del resto del sector no incluido en la propuesta de delimitación. Para el futuro desarrollo del resto del sector, sería necesaria la aprobación de una nueva propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística.

Por otra parte, la delimitación de unidades de ejecución es una determinación de ordenación detallada propia del plan parcial de ordenación, de acuerdo con los artículos 78 y 90 del Reglamento. Por tanto, si el sector no cuenta con plan parcial aprobado, se puede elaborar un plan parcial en el que se definan varias unidades de ejecución, pues en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento, el plan parcial puede modificar determinaciones establecidas por el instrumento de planeamiento general vigente.

Conclusiones:

- Se puede aprobar una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística dentro de un sector de suelo urbanizable sectorizado, siempre que se garantice la viabilidad de la ordenación y ejecución del resto del sector no incluido en la propuesta de delimitación. Debe tenerse en cuenta que el futuro desarrollo del resto del sector requerirá la aprobación de nueva propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística.

- En un sector de suelo urbanizable sectorizado, sin necesidad de aprobar propuesta de delimitación, se puede aprobar un plan parcial que establezca una delimitación de unidades de ejecución diferente a la definida por el instrumento de ordenación urbanística general vigente.

Se plantea desde un Ayuntamiento una consulta en relación con la clasificación actual, tras la entrada en vigor de la LISTA, de unos suelos clasificados en las antiguas normas subsidiarias de la localidad como suelo no urbanizable en Núcleos Rurales.

- Artículos relacionados: 13, 134 y disposición transitoria primera de la LISTA y 19, 417 y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/12023.

En relación a dicha consulta cabe contestar lo siguiente:

Según el apartado a) de la Disposición Transitoria Primera de la LISTA, en su regla primera, tendrán la consideración de suelo urbano "los terrenos que cumplan las condiciones establecidas para esta clase de suelo en el artículo 13 y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente, si lo hubiera".

Por su parte, el artículo 13 de la LISTA regula los elementos que conforman el suelo urbano en la siguiente forma:

"1. Conforman el suelo urbano los terrenos que, estando integrados en la malla urbana constituida por una red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumplan alguna de las siguientes condiciones:
a) Haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización conforme a esta Ley y a sus normas de desarrollo.
b) Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica.
c) Estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello, de acuerdo con el ámbito que el instrumento de ordenación urbanística general establezca.
2. También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente."

En primer lugar, corresponde a ese Ayuntamiento determinar si la situación fáctica de los terrenos en cuestión se encuentra en algunos de los supuestos previstos por el artículo 13 de la LISTA para su consideración como suelo urbano, esto es, si está integrado en la malla urbana y cumple condiciones del aparado b) o c), o incluso si se trataría de núcleo rural tradicional por cumplir los requisitos previstos en el artículo 19.4 del Reglamento. En caso de tratarse de núcleos rurales tradicionales, de acuerdo con el artículo 19.5 del Reglamento, la clasificación de los núcleos rurales tradicionales como suelo urbano requiere su previa delimitación por los instrumentos de ordenación urbanística general.

Si de la comprobación se valora que los suelos se encuentran en uno de los supuestos citados del artículo 13, tendrán la consideración de suelo urbano, aunque sin contar con la ordenación pormenorizada propia de ese tipo de suelo dado que están clasificados como suelo no urbanizable. En este caso habría que modificar el planeamiento general en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera, apartado 5 del Reglamento, que dice: "La ordenación urbanística de los terrenos que, conforme a la disposición transitoria

primera de la Ley, tengan la condición de suelo urbano y que no cuenten con ordenación pormenorizada, deberá establecerse a través de una modificación del instrumento de planeamiento general con la finalidad de
establecer las determinaciones propias de este nivel de ordenación y, en su caso, la definición de una actuación de transformación urbanística". Ahora bien, la consideración de estos suelos como urbanos, en aplicación de la Disposición transitoria primera de la LISTA, no implica que se cumplan los presupuestos para la edificación establecidos en el artículo 134 de la LISTA y en el artículo 281 del Reglamento.

En caso de que no se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 13 de la LISTA, resulta de aplicación lo previsto en el artículo 417 del Reglamento según el cual el instrumento de ordenación urbanística (Plan General de Ordenación Municipal o, en su caso, del Plan Básico de Ordenación Municipal que sustituya al instrumento de planeamiento general) deberá identificarlo como agrupación de edificaciones irregulares, analizar su compatiblidad con el modelo propuesto y la viabilidad de su incorporación. Cuando ello no proceda, se establecerán las determinaciones necesarias para su adecuación ambiental y territorial a través de un Plan Especial. Éste también podrá tramitarse en caso ausencia de instrumento de ordenación urbanística general o de falta de previsión en el mismo.

Se consulta desde un Ayuntamiento si una urbanización situada en un terreno clasificado como suelo no urbanizable por el PGOU vigente, puede ser considerado "núcleo rural tradicional", según se define en la LISTA y en el Reglamento.

La consulta viene motivada por la presentación de una propuesta de delimitación de área de transformación urbanística en suelo urbano, por parte de una comunidad de propietarios, que consideran que la urbanización es un núcleo rural tradicional por haberse implantado con anterioridad a la entrada en vigor de la *Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana* y tratarse de un asentamiento urbanístico singularizado e identificable.

- Artículos relacionados: 13 y 170 de la LISTA y 19 y 417 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/12/2023.

Según la información aportada en el escrito de consulta, la urbanización está ocupada en la mayoría de sus parcelas, más de 200, por viviendas aisladas con piscina. De la documentación aportada se puede comprobar que la urbanización no existía en el momento en que se realizó la ortofotografía del conocido como "vuelo americano", entre 1956 y 1958 (sólo se aprecian dos cortijos aislados sin estructura de núcleo de población). En el plano de parcelario de catastro de 1976 aparecen 36 parcelas (actualmente hay más de 200). En el vuelo interministerial de 1982 se aprecia ya una parte de la urbanización consolidada por la edificación, mayoritariamente casas unifamiliares aisaladas con piscina. El PGOU vigente, de 1996, reconoce la urbanización como "núcleo de población en suelo no urbanizable".

El artículo 13.2 de la LISTA establece que forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirvan de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras o servicios básicos que legalmente se demanden.

La redacción del artículo 13 de la LISTA es coherente con la del 21.4 del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, que considera que estos núcleos rurales tradicionales pueden encontrarse en situación básica de suelo urbanizado.

El Reglamento establece los requisitos que deben cumplir los "núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural" para formar parte del suelo urbano en el apartado 4 del artículo 19, que dice:

"4. También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que cuenten con un acceso rodado que permita, al menos, el tránsito normal de personas y vehículos a motor en circunstancias meteorológicas no adversas, además de los siguientes servicios:

1º. Abastecimiento de agua potable a través de la red pública, pozos individuales o aljibes comunitarios que cuenten con garantía sanitaria de su aptitud para el consumo humano.

2º. Depuración de las aguas residuales a través de la red pública de saneamiento o de algún sistema homologado autorizado por la Administración competente en materia de vertidos.

3º. Energía eléctrica a través de las redes de distribución del suministro o mediante instalaciones de autoabastecimiento energético.

b) Que sirvan de soporte, en los términos del artículo 23, a un asentamiento urbanístico, singularizado, identificable y, en su caso, diferenciado administrativamente.

c) Se considerará que están legalmente asentados aquellos núcleos rurales tradicionales que no se encuentren sobre suelos de dominio público y que se implantaron originalmente conforme a la legislación vigente en su momento o con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana."

Sin entrar a valorar el caso concreto, con carácter general, en una urbanización implantada con posterioridad al año 1975 en la que la mayor parte de su superficie, no se cumple el requisito del artículo 19.4.c del Reglamento.

Independientemente del cumplimiento de estos requisitos, conviene aclarar que las condiciones de los apartados a, b y c del artículo 19.4 del Reglamento no son las condiciones que debe reunir cualquier asentamiento, parcelación o urbanización para ser considerado "núcleo rural tradicional", sino los requisitos que debe cumplir un núcleo rural tradicional legalmente asentado en el medio rural para formar parte del suelo urbano.

Una urbanización que se origina a partir de una parcelación en suelo rústico para acoger viviendas no ligadas en su origen al medio rural no puede considerarse un núcleo rural tradicional. Nada tiene que ver este tipo de urbanizaciones con núcleos tradicionales como aldeas, poblados o caseríos de carácter rural. Y aunque una urbanización pudiera considerarse legalmente asentada por haberse construido en su totalidad antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, no puede tener la consideración de suelo urbano en aplicación del 13.2 de la LISTA si no constituye realmente un núcleo rural tradicional. La LISTA y su Reglamento establecen medidas para evitar, desde su origen, esta forma de ocupación del territorio que da lugar a nuevos asentamientos al margen de la ordenación urbanística y que ha generado grandes tensiones en el territorio de Andalucía en las últimas décadas (véanse los artículos 20.b, 22.2, 40.1.h, 44.1.d.5º, 63.3, 91.7, 130.2.b, 158.1.c, 161.5.b de la LISTA y 22.b, 23, 24, 31.1, 33.2.e, 37.2.g, 75.3.b, 137.2, 139.4, 341.3, 372.1.c, 379.2.b del Reglamento).

Ahora bien, la LISTA y su Reglamento establecen la posibilidad de incorporar a la ordenación urbanística, de forma excepcional, aquellas agrupaciones de edificaciones irregulares desvinculadas de los núcleos urbanos existentes que el planificador considere compatibles con el modelo de ordenación propuesto y, cuando esto no proceda, se establecerán las determinaciones necesarias para su adecuación ambiental y territorial a través de un Plan Especial (artículos 176 de la LISTA y 417 del Reglamento).

3. CONSULTAS SOBRE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Una Delegación Territorial de esta Consejería traslada a la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana una consulta planteada por un particular acerca de la posibilidad de tramitar un Plan de Ordenación Intermunicipal para resolver la ordenación de un ámbito concreto perteneciente a dos términos municipales.

- Artículos relacionados: 64 y disposición transitoria segunda de la LISTA y 87 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 21/04/2022.

Para un área concreta integrada por terrenos situados en dos términos municipales colindantes, sí es posible tramitar un Plan de Ordenación Intermunicipal siempre que los suelos deban ser objeto de una actuación urbanística conjunta (dependerá del objeto) y siempre que dicho instrumento de planeamiento se limite a lo estrictamente indispensable para el fin que se establezca, y se procure la mínima incidencia sobre la ordenación establecida en los municipios afectados.

No obstante, se recuerda que la Disposición transitoria segunda “Vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes” de la LISTA establece que no se pueden delimitar actuaciones de transformación urbanística en suelo no urbanizable hasta que se proceda a la sustitución de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios por los instrumentos que en la citada Ley 7/2021, de 1 de diciembre, se establecen.

Una persona consulta si, de acuerdo con el artículo 81.3 del Reglamento, en las actuaciones de reforma interior, la reserva mínima del 10 por ciento para su destino a vivienda protegida es sobre la nueva edificabilidad residencial o si pudiera interpretarse que este porcentaje se aplica sobre la totalidad de la edificabilidad residencial del ámbito.

- Artículos relacionados: 61 de la LISTA y 83 y disposición transitoria segunda del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 08/02/2023.

El artículo 83.1 del Reglamento, que establece:
"Conforme al artículo 61.5 de la Ley, en los ámbitos de las actuaciones de nueva urbanización se reservará, como mínimo, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial para su destino a vivienda protegida. En las actuaciones de reforma interior, dicha reserva será como mínimo del diez por ciento de la nueva edificabilidad residencial."

El artículo 20.1 b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece lo siguiente:
"1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:
(...)
b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa."

El artículo 61.5 de la LISTA, en consonancia con este precepto, establece que:
"Conforme al artículo 61.5 de la Ley, en los ámbitos de las actuaciones de nueva urbanización se reservará, como mínimo, el treinta por ciento de la edificabilidad residencial para su destino a vivienda protegida. En las actuaciones de reforma interior, dicha reserva será como mínimo del diez por ciento de la nueva edificabilidad residencial."

En idénticos términos se expresa el artículo 83.1 del Reglamento.

Por su parte, el apartado primero de la disposición transitoria segunda de este Reglamento, que regula las actuaciones de transformación urbanística en ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable previstos en los instrumentos de planeamiento general vigentes, establece que:

"1. Conforme a la disposición transitoria primera de la Ley, los ámbitos de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable sectorizado previstos en los instrumentos de planeamiento general vigentes tendrán el régimen de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística o, en su caso, el de las actuaciones urbanísticas.
Cuando estos ámbitos no cuenten con ordenación pormenorizada aprobada, su ordenación corresponderá al instrumento de ordenación urbanística detallada de la actuación de transformación urbanística correspondiente, sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa, conforme a las siguientes reglas:
(...)

d) La reserva de suelo para vivienda protegida será la establecida en el artículo 61.5 de la Ley y 83 del Reglamento salvo que, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.A.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, el instrumento de planeamiento general hubiera previsto una mayor o una menor que implique una distribución de la reserva exigible en su ámbito de ordenación, en cuyo caso prevalecerá la determinación establecida por éste".

Se plantea consulta sobre la procedencia de modificar un instrumento de ordenación urbanística general con el único objeto de alterar la normativa de aplicación a las explotaciones ganaderas intensivas de porcino (respetando la normativa sectorial y territorial) sin necesidad de su sustitución por los instrumentos que se establecen en la *Ley 7/2021, de 1 d diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*.

- Artículos relacionados: disposición transitoria segunda del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/12/2023.

En primer lugar hay que aclarar que la procedencia y oportunidad de innovar un instrumento de ordenación urbanística corresponde al Municipio en el ejercicio de sus potestades públicas en materia de planificación.

Analizaremos la posibilidad legal de la modificación del PGOU que se describe en la consulta. Se trata de un plan vigente a la entrada en vigor de la LISTA, por lo que ha de acudirse a lo previsto en el régimen transitorio dispuesto en la norma legal así como en su Reglamento.

La disposición transitoria segunda de la LISTA, en su apartado primero, dispone que todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de la Ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación previstos en aquella Ley.

En aplicación de lo expuesto ha de entenderse vigente el planeamiento general, no obstante, las modificaciones sobre el mismo han de ser valoradas conforme a las reglas dispuestas en esa misma disposición transitoria segunda que, en su apartado tercero, dispone que aquellas deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de la LISTA, no pudiendo delimitar actuaciones de transformación urbanística en suelo no urbanizable hasta que se proceda a su sustitución por los instrumentos previstos en la ley. En el mismo sentido se expresa la disposición transitoria tercera del Reglamento que, en su apartado cuarto, dispone que en suelo no urbanizable, las modificaciones de los instrumentos de planeamiento vigentes que no comporten actuaciones de transformación urbanística, deberán ajustarse a las disposiciones establecidas en la Ley y en el Reglamento para las innovaciones de los instrumentos de ordenación urbanística.

Según dice la consulta el único objeto de la modificación es alterar la normativa de aplicación a las explotaciones ganaderas intensivas de porcino, respetando la normativa sectorial y territorial. Por tanto, dado que la modificación propuesta no se identifica con una actuación de transformación urbanística en suelo no urbanizable ha de concluirse que ni contradice la regla prevista sobre modificación de planes vigentes ni resulta necesaria la sustitución del antiguo planeamiento por algunos de los instrumentos previstos en la LISTA. Por otro lado, como exige la disposición transitoria segunda en su apartado tercero, existe obligación de que la modificación planteada se ajuste en su contenido a las disposiciones de la LISTA y su Reglamento.

Consulta un Ayuntamiento sobre la posibilidad de aumentar la altura máxima permitida por la ordenanza de edificación asignada a unas parcelas de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística mediante la redacción de un Estudio de Detalle cuyo objeto sea la ordenación de volúmenes en dichas parcelas.

- Artículos relacionados: 71 de la LISTA y 78 y 94 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/09/2023.

De acuerdo con el artículo 71 de la LISTA:
"1. Los Estudios de Detalle tienen por objeto completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada de aquellas actuaciones urbanísticas que no impliquen modificar el uso o la edificabilidad, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones.
2. Los instrumentos de ordenación urbanística detallada podrán remitirse expresamente a un Estudio de Detalle para establecer, completar o modificar la ordenación de su ámbito, dentro de los límites del apartado anterior.
3. En ningún caso los Estudios de Detalle podrán sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones transformación urbanística."

Esta regulación ha sido desarrollada y concretada en el artículo 94 del RGLISTA, según el cual:

1. Los Estudios de Detalle tienen por objeto completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada establecida por el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada en ámbitos de suelo urbano o en ámbitos de suelo rústico sometido a actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización.
2. En ningún caso pueden modificar el uso urbanístico del suelo, alterar la edificabilidad o el número de viviendas, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones o a otros suelos no incluidos en su ámbito. Dentro de su ámbito los Estudios de Detalle podrán:
a) …
b) …
c) Modificar la ordenación de volúmenes establecida por el instrumento de ordenación urbanística detallada en parcelas de un mismo ámbito de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística.
…
3. En ningún caso los Estudios de Detalle podrán sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones de transformación urbanística.
...

A la vista de la regulación establecida en el artículo 71 LISTA Y 94 RGLISTA, y en relación a parcelas de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística, objeto de la consulta:

- Los Estudios de Detalle pueden modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada establecida en ámbitos de suelo urbano.
- Los Estudios de Detalle pueden modificar la ordenación de volúmenes establecida en parcelas de un mismo ámbito de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística.
- En ningún caso, los Estudios de Detalle pueden modificar el uso urbanístico del suelo, alterar la edificabilidad o el número de viviendas, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones o a otros suelos no incluidos en su ámbito.

- En ningún caso, los Estudios de Detalle pueden sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones de transformación urbanística.

Según recoge el artículo 78 del RGLISTA:
1. La ordenación urbanística detallada tiene como objeto la definición del trazado pormenorizado completo de la trama urbana, sus espacios públicos y dotaciones.
2. La ordenación urbanística detallada se concreta a través de las siguientes determinaciones:
a) …
b) …
…
g) La normativa de edificación, que deberá contemplar al menos las siguientes determinaciones: (N)
1º Condiciones generales: de parcela, situación y forma de los edificios; morfológicas y tipológicas; estéticas, de calidad e higiene; de infraestructuras y servicios de los edificios; condiciones ambientales y otras condiciones análogas a las anteriores.
2º Ordenanzas de edificación por uso pormenorizado y/o tipología.
…

De acuerdo con el apartado 2 este artículo 78 del RGLISTA, la altura máxima de edificación, como normativa de edificación que es, se encuentra entre esas determinaciones mediante las cuales se concreta la ordenación urbanística detallada. Ya sea como determinación urbanística específica asignada por el instrumento correspondiente a cada parcela dentro de las condiciones generales de edificación (artículo 78.2.g).1º) o como parámetro integrado en la ordenanza de edificación que se asigne a dicha parcela (artículo 78.2.g).2º).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, puede concluirse:

- La altura máxima de edificación en una parcela de suelo urbano se encuentra entre las determinaciones que conforman la ordenación urbanística detallada de dicha parcela, dentro de la normativa de edificación aplicable. Ya sea como determinación específica que conforma las condiciones generales de parcela y edificación (artículo 78.2.g).1º RGLISTA), o como parámetro integrado en la ordenanza de edificación que se asigne a dicha parcela (artículo 78.2.g).2º RGLISTA).

- Los Estudios de Detalle pueden modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada establecida en ámbitos de suelo urbano.

- Los Estudios de Detalle pueden modificar la ordenación de volúmenes establecida en parcelas de un mismo ámbito de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transformación urbanística.

- En ningún caso, los Estudios de Detalle pueden modificar el uso urbanístico del suelo, alterar la edificabilidad o el número de viviendas, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones o a otros suelos no incluidos en su ámbito.

- En ningún caso, los Estudios de Detalle pueden sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada en ámbitos sometidos a actuaciones de transformación urbanística.

- Por todo ello, y en respuesta a la consulta, con objeto de modificar la ordenación de volúmenes establecida en parcelas de un mismo ámbito de suelo urbano no sometidas a actuaciones de transfor-

mación urbanística, sería posible, mediante la redacción de un Estudio de Detalle, modificar la altura máxima asignada a parcelas de dicho ámbito de suelo urbano, como determinación de ordenación urbanística detallada que es. Siempre que dicha modificación de la altura máxima no viniera acompañada o tuviera como consecuencia la modificación del uso urbanístico del suelo, alterar la edificabilidad o el número de viviendas, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones o a otros suelos no incluidos en el ámbito.

Se presenta una consulta sobre la posibilidad de ordenar y ejecutar conjuntamente dos actuaciones de transformación urbanística pertenecientes a distintas clases de suelo y la modificación de las determinaciones del uso global y la edificabilidad global.

- Artículos relacionados: disposiciones transitorias primera y segunda de la LISTA y artículo 205 y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 05/09/2023.

En la consulta efectuada se plantea la unificación de dos ámbitos en situación de borde, clasificados como suelo urbanizable sectorizado y suelo urbano no consolidado por el PGOU, en un nuevo ámbito con modificación de uso global y edificabilidad global y establecimiento de una ordenación y gestión de la ejecución conjuntas.

La consulta, por tanto, tiene dos partes:

- Por un lado, se consulta sobre la posibilidad de modificación del planeamiento general vigente en los dos ámbitos para cambiar el uso global y la edificabilidad global.

- Por otro lado, se cuestiona sobre la posibilidad de ordenar y ejecutar los dos ámbitos conjuntamente.

En primer lugar, hay que aclarar el régimen del suelo según la Disposición Transitoria Primera de la LISTA.

El ámbito de suelo urbano no consolidado tiene el régimen de suelo urbano con actuación de transformación urbanística delimitada y al sector de suelo urbanizable sectorizado se aplica el régimen el suelo rústico con actuación de transformación urbanística delimitada.

La respuesta a la primera cuestión, sobre si se pueden modificar determinaciones de uso global y edificabilidad global en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado, se encuentra en la Disposición Transitoria Segunda de la LISTA, que permite modificaciones de los instrumentos de planeamiento vigentes siempre que no se delimiten actuaciones de transformación urbanística en suelo no urbanizable y en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento, que permite modificar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento general mediante los instrumentos de ordenación urbanística detallada.

Si se realiza la modificación mediante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística detallada, se deberá justificar que las modificaciones afectan únicamente a los ámbitos concretos de ordenación.

Será necesaria la tramitación previa de una modificación del PGOU cuando las modificaciones de los parámetros de uso global y edificabilidad global afecten a otros ámbitos, (por ejemplo, por alterar los aprovechamientos medios de las áreas de reparto, afectar a las transferencias de aprovechamiento entre sectores, afectar a la distribución de viviendas protegidas…).

En cuanto a la segunda cuestión, acerca de la posibilidad de ordenar y ejecutar los dos ámbitos de forma conjunta, informamos lo siguiente:

La ordenación detallada del ámbito de suelo urbano debe ser establecida mediante un plan de reforma interior y la del ámbito de suelo urbanizable sectorizado debe establecerse mediante un plan parcial de ordenación. Ni la LISTA ni el Reglamento prevén la posibilidad de establecer una ordenación de los dos ámbitos mediante un único instrumento de ordenación urbanística, pero sí la posibilidad de llevar a cabo la gestión de la ejecución de forma conjunta. Así, el apartado 4 del artículo 205 del Reglamento establece la posibilidad de delimitar unidades de ejecución comprensivas de terrenos pertenecientes a ambas clases de suelo (urbano y rústico), de forma excepcional, siempre que la adecuada resolución de los problemas de borde exijan una gestión común de la actividad de ejecución.

Conclusiones:

1. La modificación de los parámetros de uso global y edificabildad global de ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado se puede realizar, bien como modificación del instrumento de planeamiento general, en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la LISTA, bien a través de los instrumentos de ordenación detallada, en virtud de la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento.

2. Si se realiza la modificación mediante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística detallada, se deberá justificar que las modificaciones afectan únicamente a los ámbitos concretos de ordenación.

3. En caso de que las modificaciones de los parámetros de uso global y edificabilidad afecten a otros ámbitos en aspectos como, como por ejemplo, los aprovechamientos medios de las áreas de reparto, las posibles transferencias de aprovechamiento entre sectores, la distribución de viviendas protegidas... será necesaria la tramitación previa de una modificación del PGOU.

4. En dos ámbitos contiguos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado no se puede establecer la ordenación detallada mediante un único instrumento de ordenación urbanística, pues ni la LISTA y ni el Reglamento prevén instrumentos de ordenación comunes para suelos con distinta clasificación.

5. El apartado 4 del artículo 205 del Reglamento establece la posibilidad de delimitar unidades de ejecución comprensivas de terrenos pertenecientes a ambas clases de suelo (urbano y rústico), de forma excepcional, siempre que la adecuada resolución de los problemas de borde exija una gestión común de la actividad de ejecución.

Un particular pregunta si procede o no la tramitación de una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística de un sector de suelo urbanizable para desarrollar una parte del mismo.

- Artículos relacionados: disposición transitoria primera de la LISTA y disposición transitoria tercera del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 20/09/2023.

De acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía* (LISTA), el suelo urbanizable sectorizado y ordenado tendrá el régimen que se establece para las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, considerando que las mismas se encuentran delimitadas.

En efecto, en la Disposición Transitoria tercera, apartado 3, del Reglamento General de la LISTA se establece que, en suelo urbanizable sectorizado, el plan que establezca la ordenación detallada, en este caso el plan parcial, podrá modificar el instrumento de planeamiento general y que si es necesario modificar la delimitación del sector se tramitará previamente una propuesta de delimitación. Por tanto, a priori sí sería procedente en este caso la tramitación de una propuesta de delimitación, cuya tramitación corresponde al Ayuntamiento, salvo que éste decida de forma motivada no admitirla a trámite.

Se consulta sobre la posibilidad de tramitar y aprobar una modificación de un plan especial para la implantación de una actuación de interés público en suelo no urbanizable, que fue aprobado por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio al amparo de la derogada *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía*, con el objeto de modificar la ordenación de algunas parcelas o bien, implantar el nuevo uso en como una actividad extraordinaria en suelo rústico sin necesidad de tramitar y aprobar la modificación del plan especial.

- Artículos relacionados: 2, 75 y disposición transitoria segunda de la LISTA y 121 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 10/01/2024.

Hay que analizar por un lado, si es necesaria la modificación del plan especial en vigor o bien se puede autorizar una actuación extraordinaria en suelo rústico, mediante la tramitación de un proyecto de actuación. En caso de ser necesaria la modificación hay que considerar si la competencia para su aprobación es municipal o bien de la Comunidad Autónoma.

La Disposición transitoria segunda de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) dispone:

"1. Sin perjuicio de los dispuesto en la disposición transitoria primera, todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de esta ley, conservaran su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o sus sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de esta ley.
(…)
3. Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de esta ley, no pudiendo delimitar actuaciones …".

Habría que descartar la opción de tramitar la autorización previa de una actuación extraordinaria en suelo rústico pues el plan especial mantiene su vigencia, en aplicación de la disposición transitoria segunda de la LISTA, y la implantación del nuevo uso sería contraria a las determinaciones de ordenación establecidas en dicho plan especial. Por tanto, es necesario tramitar y aprobar una modificación del plan especial. Una vez aprobada la innovación, se podría implantar el uso sin necesidad de tramitar un proyecto de actuación, pues el objeto del plan especial, en su origen, es la implantación de una actuación de interés público en suelo no urbanizable, de acuerdo con el artículo 42 de la derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.

Por otro lado, el artículo 75.2.a) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía establece lo siguiente:

"2. Corresponde a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:
a) Tramitar y aprobar definitivamente los Planes de Ordenación Intermunicipal y tramitar y aprobar los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal y sus innovaciones."

En la misma línea, el artículo 121.2.e) del Reglamento General de la Ley dispone:

“Corresponderá a los municipios la tramitación y aprobación de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística aprobados por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que no tengan incidencia supralocal conforme al artículo 2 de la Ley”.

En este caso concreto, si bien el plan especial aprobado tenía interés supramunicipal, la modificación que ahora se propone no supone una actuación que tenga incidencia supralocal conforme al artículo 2 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Siendo por tanto, el municipio el que debe tramitar y aprobar la modificación del Plan especial.

Se consulta si entre la reserva de dotaciones locales para equipamientos comunitarios básicos y para espacios libres y zonas verdes se encuentra el suelo destinado a aparcamiento.

- Artículos relacionados: Anexo del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 04/09/2023.

El Anexo de definiciones del Reglamento de la LISTA que establece los conceptos y definiciones para interpretar los términos de la Ley y el Reglamento define el uso global dotacional, estableciendo claramente dentro del mismo cuatro usos pormenorizados:

> "1ºEquipamientos comunitarios, (…) distinguiendo entre los básicos (…) y los de gestión (...).
> 2º Espacios libres y zonas verdes, (...)
> 3º Movilidad, constituido por las redes y estaciones de transporte (viario urbano, aparcamientos, (…)
> 4º Infraestructuras y servicios técnicos (...)"

Por lo tanto, no se pueden incluir los aparcamientos dentro del uso pormenorizado de equipamientos comunitarios (básicos o no) ni del uso pormenorizado de espacios libres y zonas verdes, ya que pertenecen al uso pormenorizado de movilidad, todos ellos dentro del uso global dotacional.

Lo anterior no es óbice para que dentro de los suelos de uso pormenorizado equipamiento comunitario o espacios libres puedan incluirse, en el marco de la compatibilidad de usos establecida por el instrumento de ordenación urbanística correspondiente, los aparcamientos que dichos usos demanden, pero no los que den servicio al resto de usos del ámbito de ordenación como, por ejemplo, el industrial, el de oficinas, etc.

4. CONSULTAS SOBRE EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Desde una la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda se traslada una consulta de un Ayuntamiento sobre el régimen jurídico aplicable a unidades de ejecución de suelo urbano no consolidado.

- Artículos relacionados: 13, 134 y disposición transitoria primera de la LISTA y 19 y 281 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 29/06/2023.

Los regímenes urbanísticos que resultan aplicables a las unidades de ejecución del ámbito objeto de la consulta, en aplicación de la disposición transitoria primera y demás preceptos de aplicación de la LISTA y su Reglamento, variarán en función de la situación en que se encuentre cada zona o parcela:

1. En cuanto a la clasificación de suelo, la Disposición Transitoria Primera de la LISTA, en su apartado a) regla 1ª dice:."Tendrán la consideración de suelo urbano los terrenos que cumplan las condiciones establecidas para esta clase de suelo en el artículo 13 y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente, si lo hubiera". En consecuencia, todo el suelo clasificado como suelo urbano no consolidado tendrá la consideración de suelo urbano.

2. El suelo urbano no consolidado que no haya sido urbanizado en desarrollo del planeamiento vigente y cumpliendo los deberes legales de la propiedad del suelo, tendrá el régimen que se establece en la LISTA para la promoción de actuaciones de transformación urbanística delimitadas sobre suelo urbano o, en su caso el de las actuaciones urbanísticas.

3. Los ámbitos clasificados como suelo urbano no consolidado que se hayan ordenado detalladamente y urbanizado en desarrollo del planeamiento vigente, con cumplimiento de los deberes legales de la propiedad del suelo, y cuyas parcelas reúnan las condiciones de solar establecidas en los artículos 13 de la LISTA y 19 del Reglamento y las condiciones de las unidades aptas para la edificación establecidas en los artículos 134 de la LISTA y 281 del Reglamento, tendrán la consideración de suelo urbano y sus parcelas resultarán aptas para la edificación mediante licencia.

Se consulta desde un Ayuntamiento sobre el régimen transitorio aplicable a los instrumentos de de ejecución urbanística con la entrada en vigor de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*. En concreto, la cuestión que se plantea es cuándo se entiende desplazado el Reglamento de Gestión Urbanística por el Reglamento General de la LISTA en los procedimientos de ejecución urbanística en curso, a falta de disposiciones transitorias expresas de este último.

- Artículos relacionados: disposiciones transitorias tercera y séptima de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 21/06/2023.

1) RÉGIMEN TRANSITORIO APLICABLE

La disposición transitoria tercera de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (en adelante LISTA) establece:

"1. Los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta Ley podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma. A estos efectos, se considerarán iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento.

2. No obstante, dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de esta Ley siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido."

La disposición transitoria séptima de la LISTA establece:

"1. Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera seguirán aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente Ley y otras disposiciones vigentes, las siguientes:
a) (...).
b) Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
2. (…)."

El *Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (en adelante RGLISTA), aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, no recoge previsiones expresas respecto del régimen transitorio de los procedimientos relativos a la ejecución de los instrumentos de ordenación. Por ello, habrá de estarse a lo dispuesto en la disposición transitoria tercera *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante LPACAP):

“a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.

b) Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta.

c) Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.

d) Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley se regirán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.

e) A falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores.”

2) REGLAS DE PROCEDIMIENTO A APLICAR A LOS INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LISTA Y EL RGLISTA:

En primer lugar, debemos aclarar que se habrá de estar al momento en el que se entienda iniciado cada uno de los procedimientos que integren el proceso de gestión o ejecución (constitución junta de compensación, proyecto de reparcelación, proyecto de urbanización, recepción de las obras de urbanización,…), siendo procedimientos autónomos y separados.

En segundo lugar, para una mejor comprensión separaremos la casuística en tres periodos temporales:

i. Procedimientos de ejecución urbanística iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

ii. Procedimientos de ejecución urbanística iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la LISTA y con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (RGLISTA).

iii. Procedimientos de ejecución urbanística iniciados con posterioridad a la entrada en vigor del RGLISTA.

2.i) Procedimientos que se hubieran iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la LISTA.

La disposición transitoria tercera de la LISTA no genera ninguna duda, cada uno de los procedimientos que puedan integrar el proceso de gestión o ejecución iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LISTA podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma. Esto es, podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación de los procedimientos contempladas en la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía* (LOUA) y, de acuerdo con su disposición transitoria novena, supletoriamente y en lo que sea compatible con dicha Ley, en el *Reglamento de Gestión Urbanística* (RGU78) aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

2.ii) Procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la LISTA y con anterioridad a la entrada entrada en vigor del RGLISTA.

A falta de previsión expresa de régimen transitorio en el RGLISTA, conforme a la disposición transitoria tercera de la LPACAP y la disposición transitoria tercera de la LISTA, le serán de aplicación las reglas de ordenación de los procedimientos contempladas en la LISTA y, de acuerdo con la disposición transitoria séptima de ésta, de forma supletoria y en lo que sea compatible con dicha Ley, en el RGU78.

2.iii) Procedimientos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor del RGLISTA.

A falta de previsión expresa de régimen transitorio en el RGLISTA, conforme a la disposición transitoria tercera de la LPACAP y la disposición transitoria tercera de la LISTA, le serán de aplicación las reglas de ordenación de los procedimientos contempladas en la LISTA y, de acuerdo con la disposición transitoria séptima de ésta, en el RGLISTA.

Se consulta sobre la viabilidad urbanística de la división de una unidad de ejecución de un sector de suelo urbanizable ordenado en dos unidades de ejecución.

- Artículos relacionados: 99 de la LISTA y 204, 205 y 206 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/09/2023.

En el caso concreto sobre el que se realiza la consulta, no existe delimitación de unidades de ejecución por el planeamiento general ni por el propio plan parcial que ordena el sector. El artículo 105 de la derogada *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, decía que "salvo determinación expresa del instrumento de planeamiento, se entenderá que la delimitación por éste de sectores comporta la de unidades de ejecución coincidentes con los mismos". El artículo 204, apartado 2 del Reglamento General de la LISTA establece la misma previsión en relación con las actuaciones de transformación urbanística. En consecuencia, debe entenderse que el sector está formado por una unidad de ejecución coincidente por el mismo. En cualquier caso, exista o no delimitación de unidades de ejecución en un sector de suelo urbanizable, los artículos 99 de la LISTA y 206 de su Reglamento General establecen un procedimiento específico tanto para la delimitación de unidades de ejecución como para su modificación.

En consecuencia, es legalmente viable la modificación de la delimitación de una unidad de ejecución mediante el procedimiento establecido en los artículos 99 de la LISTA y 206 del Reglamento, y siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en los artículos 99.3 de la LISTA y 204.3 y 205 del Reglamento.

Un particular que reside en una urbanización en ejecución, a través de un junta de compensación, pone de manifiesto que son muchos los vecinos que no disponen de agua y tienen problemas con el suministro eléctrico. Consulta si se puede obligar al ayuntamiento al suministro de agua aunque el costo recaiga en los vecinos y aunque se sigan con los trámites de urbanización.

- Título V de la LISTA y Título V del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 05/10/2023,

Según consta en esta Dirección General, el plan especial de reforma interior del ámbito, promovido por la Comunidad de Propietarios, fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento.

Una vez aprobado el instrumento de planeamiento y constituida la Junta de Compensación, ésta como ente corporativo de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, es la que asume frente al Ayuntamiento la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización, que conllevan el acceso a los suministros.

Por lo que en este caso ya está iniciado el procedimiento legalmente previsto tanto en la LOUA, como en la LISTA, para llegar a acceder a los suministros necesarios.

5. CONSULTAS SOBRE ACTUACIONES EXTRAORDINARIAS EN SUELO RÚSTICO

Un Ayuntamiento consulta sobre la situación de los proyectos de actuación que se concedieron bajo el marco de la LOUA, dado que entienden que no figura régimen transitorio de aplicación en la LISTA, en lo que respecta a la devolución de garantía y duración limitada de la cualificación de los terrenos.

- Artículos relacionados: disposición transitoria octava del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 29/06/2023.

Con posterioridad a la formulación de la consulta se ha aprobado mediante el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, en cuya disposición transitoria octava viene a dar respuesta a la cuestión planteada. Dicha disposición transitoria establece literalmente lo siguiente:

"Disposición transitoria octava. Prórroga del plazo de las actuaciones de interés público autorizadas en suelo no urbanizable.
Las actuaciones de interés público autorizadas sobre suelo no urbanizable conforme a las determinaciones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, se regirán, hasta el vencimiento del plazo de la cualificación urbanística de los terrenos, por las condiciones establecidas en los proyectos de actuación y planes especiales que las implantaron. El plazo de la cualificación urbanística podrá prorrogarse a solicitud de los interesados, sin que implique la necesidad de satisfacer una nueva prestación compensatoria. Conforme a lo previsto en el artículo 34 del Reglamento para las actuaciones extraordinarias, la prórroga podrá acordar el carácter indefinido del plazo de la cualificación y la devolución de la garantía prestada en su momento".

Debe entenderse que sólo procederá la devolución de la garantía si se acuerda el carácter indefinido del plazo de la cualificación de los terrenos, a solicitud del interesado.

Se consulta desde una Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, cómo proceder una vez emitido informe de incidencia territorial sobre una actuación extraordinaria en suelo rústico, en el caso de que la Administración competente para autorizar la actuación envíe a la Consejería alegaciones de la parte promotora, y solicite la ratificación o no el sentido negativo del informe preceptivo.

- Artículos relacionados: 22 y 52 de la LISTA y 72 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 22/06/2023.

En relación con la consulta es necesario precisar, con carácter previo, que ni la LISTA ni el Reglamento prevén el requerimiento de la ratificación o verificación del informe preceptivo establecido tanto para las actuaciones extraordinarias en suelo rústico (artículo 22.3 LISTA) como para las actuaciones con incidencia territorial (artículo 52 LISTA y 72 RGLISTA). Y desde el punto de vista procedimental sólo se justificaría la emisión de otro informe si se hubiese modificado sustancialmente la actuación propuesta durante la tramitación afectando al contenido del informe emitido inicialmente exigiendo una nueva valoración.

La situación planteada en la consulta no tiene causa en la modificación de la actuación objeto del procedimiento sino en la recepción de unas alegaciones de parte interesada en relación con el informe preceptivo emitido en su día. Dichas alegaciones se enmarcarían dentro del derecho a formular alegaciones en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, recogido en el artículo 53.1.e) de la Ley 39/2015. Respecto al régimen atribuible a estas alegaciones cabe hacer las siguientes consideraciones:

- Deberán ser tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución, según el artículo 53 y el 76 de la Ley 39/2015, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 88, que en ejecución del principio de congruencia exige que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

- Debe ser la Administración u órgano competente para tramitar y o resolver el procedimiento (sea sectorial o ayuntamiento en el caso de la licencia urbanística) el que debe valorar las alegaciones. El hecho de que las alegaciones estén relacionadas con el contenido de un informe preceptivo no desplaza la obligación de contestar las mismas hacia el órgano que emite el informe sino que siguen correspondiendo al órgano competente del procedimiento.

Conforme a lo anterior, no es exigible un trámite de ratificación o verificación de informe en el procedimiento de autorización de actuaciones en suelo rústico por no estar previsto en la norma, ni siquiera cuando existan alegaciones de interesados, las cuales deberán ser atendidas por el órgano que tramita el procedimiento. Sin embargo ello no impide que el órgano competente para resolver decida remitirla al órgano informante y solicite, en base a la complejidad de la materia informada, su colaboración en base a lo dispuesto en el artículo 140.1.c) y 141 de la Ley 40/2015 que dispone el deber de asistencia y colaboración entre administraciones públicas.

Por otro lado, por razón de índole puramente práctica resulta aconsejable la comprobación de las alegaciones a los efectos de subsanar algún posible error o deficiencia en el contenido del informe ya que en estos casos parece oportuno aprovechar esa petición del órgano sustantivo a los efectos de modificar la orientación del informe o incluso su mera corrección. Por lo tanto, si la administración competente para la autori-

zación nos remitiese a esta Consejería como competente en Ordenación del territorio (Delegaciones territoriales o Servicios centrales) las referidas alegaciones, estas deberán ser revisadas por el servicio u oficina que haya emitido el informe con el objeto de comprobar si se hubiese podido incurrir en algún error de interpretación o posición que pudiese justificar un cambio en su conclusión, en cuyo caso se pondría de manifiesto en la respuesta a la solicitud. En el caso de que no proceda modificación alguna de los términos del informe emitido en su día, solo procedería contestar al órgano solicitante la confirmación del contenido de aquel sin necesidad de justificación o valoración, y ello en base al principio de colaboración interadministrativa.

Sobre un inmueble situado en suelo rústico y con Proyecto de Actuación aprobado que permite el uso extraordinario de ocio y hostelería, se solicita respuesta a las siguientes cuestiones:
1. La posibilidad de tramitar un nuevo Proyecto de Actuación en base a un uso extraordinario de carácter asistencial (residencia de ancianos).
2. En caso positivo, la posibilidad de mantener las edificaciones existentes sin necesidad de restituir los terrenos a su estado original.
3. ¿Existiría alguna contraprestación adicional de orden autonómico a las previstas en el artículo 22.5 de la ley 7/2021 de 1 de diciembre (LISTA), para el municipio?
4. ¿Existiría la obligación por parte de la Consejería competente de la Junta de Andalucía de expedir informe vinculante sobre el Proyecto de Actuación en base a lo expuesto en los artículos 32.2.c) y 71 del Decreto 550/2022 que desarrolla la ley 7/2021 y al artículo 2 de la ley 7/2021?

- Artículos relacionados: 2 y 22 de la LISTA y 35 y 71 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 20/11/2023.

Teniendo en cuenta los datos que nos ha facilitado, podría tramitarse un nuevo proyecto de actuación con el objeto de albergar una residencia de ancianos en el edificio existente, siempre que este uso no esté expresamente prohibido por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística vigente, y se respete el régimen de protección que, en su caso, sea de aplicación.

No cabría por tanto restituir el terreno a su estado original, puesto que va a utilizarse el mismo edificio para albergar el nuevo uso.

Respecto al pago de la prestación compensatoria en suelo rústico recogido en el artículo 22.5 de la LISTA, el reglamento de desarrollo establece en su artículo 35.4, que las actuaciones en edificaciones existentes que no impliquen un cambio de uso no estarán sometidas a prestación compensatoria, por lo que en este caso, sí que sería necesaria al producirse un cambio de uso. Esta prestación se calcularía sobre el presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse para la adecuación del edificio a residencia de ancianos.

En cuanto a la necesidad de solicitar el informe de incidencia supralocal, conforme al artículo 2 de la LISTA y el artículo 71 de su reglamento de desarrollo, salvo que el Ayuntamiento valore otra cosa a la vista del proyecto presentado y decida solicitarlo, entendemos que no sería necesario siempre que el nuevo proyecto de actuación, como se indica en la consulta, sólo suponga la modificación del uso, manteniendo el edificio legalmente construido y sin que se produzca un incremento de edificabilidad con respecto a este.

6. CONSULTAS SOBRE EJECUCIÓN DE LA EDIFICACIÓN

Una persona solicita información sobre la posibilidad de construir en una concreta parcela de suelo rústico conforme a la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

- Artículos relacionados: 10 de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 12/05/2022.

En relación con ello, se comunica que la Administración competente para informar sobre el régimen territorial y urbanístico y demás circunstancias aplicables a un concreto terreno, parcela o solar es el Ayuntamiento, por lo que se remite al mismo para que formule su consulta conforme al artículo 10.1 de la LISTA.

La Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo solicita aclaración sobre el artículo 2.5 de la *Ley 6/2021, de 15 de noviembre, de medidas para la renovación y modernización de los establecimientos de alojamiento turístico*, que establece que: "El proyecto de obras podrá reordenar los volúmenes existentes, prever el aprovechamiento del subsuelo para usos habitables, salvo el de alojamiento, y redistribuir el número de plazas de alojamiento autorizadas. Podrán incrementarse el número de plazas y de unidades de alojamiento hasta en un 10%, siempre que cumplan las dimensiones mínimas exigidas para cada tipo de establecimiento y para cada tipo de unidad de alojamiento".

La duda surge cuando algunos promotores de establecimientos que no han agotado la edificabilidad pretenden, en el mismo proyecto y trámite de la licencia de obras, agotar la edificabilidad y aumentar el 10% adicional de las plazas y unidades de alojamiento. La Dirección Geneal de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo consulta si esto se puede llevar a cabo en un único procedimiento o si se debe producir en dos procedimientos, un primer proyecto que ampliaría el establecimiento hasta agotar la edificabilidad; y un segundo procedimiento, en el que agotada la edificabilidad e inscrito el incremento de plazas o de unidades de alojamiento en el Registro de Turismo de Andalucía, podría acogerse a los beneficios de la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, con las limitaciones previstas en la misma.

- Artículos relacionados: Título VI-Capítulo II de la LISTA y Título VI-Capítulo II del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 31/01/2023.

En contestación a la consulta se informa que la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, persigue la dinamización económica del sector turístico permitiendo un margen de flexibilidad en la aplicación del los parámetros urbanísticos. Esta dinamización requiere una indudable simplificación procedimental, y no una multiplicación de procedimientos.

Por ello, en el mismo proyecto y trámite de licencia de obra debe permitirse, por un lado, ampliar el establecimiento hasta agotar la edificabilidad permitida por el planeamiento urbanístico y, por otro, acogerse a los beneficios de la Ley 6/2021, de 15 de noviembre, con las limitaciones previstas en la misma.

Una persona consulta si una estación de servicio, gasolinera, ha respetado todos los trámites establecidos, o ha incumplido alguno y pudiera estar abierta ilegalmente, si hay alguna forma de que un ciudadano pueda verificar alguna posible infracción y cómo proceder en su caso.

- Artículos relacionados: 10 de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 07/07/2023.

Se le informa que desde el punto de vista urbanístico, la instalación de una estación de servicio gasolinera es una actuación que requiere licencia municipal.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 apartado d) de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común*, cualquier persona con capacidad de obrar tiene el derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* y el resto del Ordenamiento Jurídico.

Al amparo de este derecho, puede solicitar al Ayuntamiento el acceso a la documentación completa del expediente administrativo de otorgamiento de la licencia concedida a la estación de servicio, y comprobar el contenido de los informes que en el mismo consten.

Asismismo, se le informa del derecho de todos los ciudadanos a exigir el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante el ejercicio de la acción pública, en los plazos y formas establecidos en la legislación en materia de procedimiento administrativo común y de jurisdicción contencioso-administrativa.

Así se establece en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que establece en su artículo 5, apartado f) que “todos los ciudadanos tienen derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

Asimismo, el apartado 6 del artículo 10 de la LISTA, dispone que “la ciudadanía tiene derecho a exigir el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, mediante el ejercicio de la acción pública, en los plazos y forma establecidos en la legislación en materia de procedimiento administrativo común y de jurisdicción contencioso-administrativa. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, conforme a la legislación estatal en materia de suelo. El ejercicio de la acción pública tendrá como límites el abuso del derecho y el ejercicio del derecho en fraude de ley.”

En ejercicio de esta acción pública, contra las licencias municipales puede interponerse recurso ante la jurisdicción contenciosa- administrativa, en los término previstos en la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. Si hubieran transcurrido los plazos previstos en dicha ley, podría instarse la revisión de oficio de la licencia o licencias ante el Ayuntamiento, y frente a la resolución denegatoria o la desestimación presunta de esa solicitud sería posible interponer dicho recurso contencioso administrativo.

Se recibe a través del correo electrónico de la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo solicitud de asesoramiento por parte de una persona que expone que tiene una parcela de 5.000 m² donde existe una casa pequeña de 40 años de antigüedad, que constituye la vivienda habitual de su hija y su familia. La consulta se refiere a la posibilidad de construir en la parcela una casa de madera de 60 m² al no disponer de espacio suficiente con la vivienda existente, y afirma que el Ayuntamiento de su municipio deniega la autorización para la construcción, aduciendo que induce a la formación de nuevos asentamientos.

- Artículos relacionados: 22 de la LISTA y 31 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 07/07/2023.

En relación con su consulta, se informa que el apartado 2 del artículo 22 de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio* (LISTA) establece que, en los términos que se establezcan reglamentariamente, podrán autorizarse viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios en suelo rústico.

De los datos ofrecidos no es posible hacer una valoración de si la construcción induce a la formación de nuevos asentamientos.

No obstante, en el artículo 31 del Reglamento General de la LISTA se establecen los requisitos que deberán cumplir las viviendas unifamiliares aisladas, figurando, entre otros, que la parcela deberá tener una superficie mínima de 2,5 hectáreas y permitir el trazado de un círculo de 50 metros de radio en su interior.

De los datos ofrecidos en la consulta se desprende que la parcela no cumple el requisito de superficie mínima, por lo que la vivienda no podría ser autorizada.

7. CONSULTA SOBRE EDIFICACIONES EN SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN Y DE ASIMILADO A FUERA DE ORDENACIÓN

Una persona solicita información sobre el procedimiento para la emisión de certificaciones administrativas de edificaciones terminadas antes de la Ley 19/1975, de 2 de mayo.

- Artículos relacionados: 2 y disposición transitoria quinta de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 20/07/2023.

La disposición transitoria quinta de la LISTA establece lo siguiente:

"Disposición transitoria quinta. Régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio.

1. Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.
Igual criterio se aplicará respecto de las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

2. Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas.

3. Este régimen no resultará de aplicación en las zonas de dominio público marítimo-terrestre y sus servidumbres, en las que las edificaciones se sujetarán al régimen que se derive de lo dispuesto en la legislación de costas y, particularmente, a las prohibiciones contenidas en los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas y de la imprescriptibilidad en los términos establecidos en el artículo 197 del Reglamento General de Costas."

A este respecto, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con el apartado 2 de esta disposición transitoria quinta, y en relación con el artículo 2 de la propia LISTA, la emisión de la referida certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a las edificaciones objeto de consulta es una competencia municipal. Por ello, ni en la LISTA ni en su Reglamento General se establece un procedimiento específico para su emisión. Será cada Ayuntamiento, en ejercicio de las competencias que le corresponden, quien deberá determinar cómo llevar a cabo el procedimiento de emisión de tal certificación, atendiendo a la legislación sobre procedimiento administrativo común, a la normativa de régimen local y, en su caso, a las ordenanzas municipales vigentes o las que se aprueben al efecto.

Un Ayuntamiento de plantea varias preguntas relativas al ámbito del espacio litoral y al plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística.

- Artículos relacionados: 35, 153 y disposición transitoria sexta de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 10/07/2023.

Cuestión 1ª: El artículo 35 de la LISTA excluye del espacio litoral las zonas contiguas a los márgenes de los ríos. ¿Se considera la anterior exclusión realizada por ministerio de ley o es preciso realizar un procedimiento expreso y declarativo esta exclusión con la delimitación de las zonas contiguas a las márgenes de los ríos no consideradas zona de influencia del litoral?

El artículo 35.1 de la LISTA define el espacio litoral a los efectos de esta Ley, con el fin de establecer una serie de condiciones ordenación territorial orientadas a la protección, puesta en valor y accesibilidad de dicho ámbito. Este espacio litoral no puede confundirse con la zona de influencia del litoral que define la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en su artículo 30, y que deberá respetar las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los criterios establecidos en dicha ley.

Por tanto, la LISTA no modifica ni excluye ningún ámbito de la zona de influencia del litoral, que sigue siendo la establecida por la legislación de costas.

Cuestión 2ª: ¿Qué significado tiene lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta de la LISTA, puesto que la Ley de Costas únicamente protege la zona de influencia del litoral de conformidad con el artículo 30 Ley 22/1988, 28 julio, de Costas?

La Disposición Transitoria Sexta de la LISTA dispone que el plazo para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral, establecida por el artículo 30 de la Ley de Costas, será el recogido en el artículo 153 hasta que la legislación básica en materia de costas regule específicamente los plazos para el restablecimiento de la legalidad. Por lo que, hasta que no haya una regulación básica estatal sobre esta cuestión, el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística en la zona de influencia del litoral será de seis años en suelo urbano y no sujeto a limitación temporal en suelo rústico, de acuerdo con el artículo 153 de la LISTA.

Cuestión 3ª: En base a lo anterior, existen suelos sobre los cuales la LISTA establece un plazo de seis años para adoptar medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística en los que anteriormente la LOUA, no lo hacía, es decir, en esos suelos hasta la entrada en vigor de la LISTA no existía limitación temporal para el restablecimiento del orden jurídico perturbado y ahora sí. En este sentido la cuestión que nos planteamos en los suelos en los que se da la anterior circunstancia es: ¿En qué momento empieza computar el plazo de seis años que tiene la administración para actuar? ¿Desde el momento en el que se acredite la finalización de la construcción/ instalación o la efectiva implantación de la actividad o uso o desde la fecha de entrada en vigor de la LISTA?

El artículo 153 de la LISTA establece que las medidas, provisionales 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 de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación, con las excepciones del apartado 2 del citado artículo.
Esto no impide que los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística iniciados al amparo de la LOUA sigan su tramitación, aún cuando hayan transcurrido los plazos establecidos en la LISTA tras su entrada en vigor.

Cuestión 4ª: Se solicita pronunciamiento acerca del sometimiento al plazo establecido de seis años en los suelos rústicos preservados por la ordenación territorial o urbanística.

En suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística, el plazo para la adopción de medidas de protección de la legalidad es de seis años, siempre que la actuación no se encuentre en algunos de los supuestos del apartado 2 del artículo 153 de la LISTA, en cuyo caso no se aplicaría limitación temporal.

Una persona consulta si es correcta la denegación, por parte de la Administración local, de la emisión de la certificación administrativa de edificaciones terminadas antes de la *Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de acuerdo con la disposición transitoria quinta de la LISTA.

- Artículos relacionados: 2 y disposición transitoria quinta de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 17/07/2023.

La respuesta a su consulta se encuentra en los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria Quinta de la LISTA, que señalan lo siguiente:

"1. Las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.

2. Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas." En consecuencia, la emisión del certificado no se condiciona al cumplimiento de la ordenación vigente, por cuanto se consideran edificaciones que ya cuentan con licencia. No procedería la emisión del certificado si en el inmueble se hubieran ejecutado obras sin título habilitante con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, pues en este caso la edificación no se encontraría en el supuesto del apartado 1 de la Disposición Transitoria Quinta de la LISTA."

En cualquier caso, de acuerdo con dicha disposición, y en relación con el artículo 2 de la propia LISTA, la emisión de la referida certificación administrativa es competencia municipal. Será cada Ayuntamiento quien deberá determinar si procede o no la emisión de tal certificación. No corresponde a esta Administración Autonómica la revisión de expedientes municipales.

Desde una Delegación Territorial de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda se traslada una consulta sobre edificaciones irregulares situadas dentro del entorno de un Bien de Interés Cultural. Según el apartado 2.d) del artículo 153, no se aplica el plazo para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística para las actuaciones que "afecten a bienes inmuebles inscritos individualmente en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía".
- ¿Se entiende que también afecta a las edificaciones irregulares emplazadas en su entorno BIC delimitado por el Plan Especial de Protección?
- ¿Podrían en ese caso, previo informe de cultura, declararse AFO?
- ¿Se podría redactar un Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares del artículo 175 de la LISTA?

- Artículos relacionados: 153 de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 21/06/2023.

La redacción original del artículo 153.2 de la LISTA establece que “se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, las siguientes actuaciones: d) las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía”.

La letra d) ha sido modificada por el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, quedando redactada como sigue: “d) las que afecten a bienes inscritos **individualmente** en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía”.

En el preámbulo del Decreto-ley 11/2022 se hace constar que “En el artículo 153 se establecen los supuestos de imprescriptibilidad de los actos contrarios a la legalidad territorial y urbanística y su apartado d) ha generado dudas en los operadores jurídicos desde la aprobación de la ley, dado que el mismo se refiere a las actuaciones que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, ámbito objetivo muy genérico que se aparta de la concreción que pretende el legislador en la regulación de los supuestos en los que no rige el plazo para el restablecimiento de la legalidad. Por esta razón, se modifica el referido apartado y se acota a las actuaciones que afecten a los inmuebles que se inscriban individualmente en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía atendiendo a los valores singulares que justifican su protección”.

Por lo que respecta al Catálogo General del Patrimonio Histórico, su regulación se contiene en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA).

El artículo 7 de la LPHA regula la estructura del Catálogo:

1. El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz comprenderá los Bienes de Interés Cultural, los bienes de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

2. La inscripción de bienes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz podrá realizarse de manera individual o colectiva.

Por su parte, la Exposición de motivos contiene lo siguiente:

El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, concebido como instrumento fundamental para la tutela y conocimiento de los bienes en él inscritos, se regula dentro de las disposiciones contenidas en el Título I. El Catálogo comprende tres categorías de bienes: los de interés cultural, los de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

La inscripción de Bienes de Interés Cultural podrá ir acompañada de unas instrucciones particulares que ajusten las medidas generales de protección previstas en la Ley a las singularidades del bien. Se trata de una modulación del régimen previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español para los bienes declarados de interés cultural que puede ser de gran utilidad en determinados casos. Al mismo tiempo, se simplifica el procedimiento de inscripción de estos bienes dando trámite de audiencia a las personas afectadas para el supuesto de los Monumentos y Jardines Históricos, a diferencia de las tipologías de carácter colectivo (Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico y Zonas Patrimoniales), todo ello sin perjuicio del trámite de información pública y de la audiencia al municipio correspondiente.

De la lectura de la LPHA se deduce que para algunas tipologías de Bienes de Interés Cultural cabe, además de la inscripción como BIC de la figura, una inscripción individual de inmuebles concretos del ámbito (vease, artículo 17.1, relativo a los derechos de tanteo y retracto, artículo 38.3, sobre demoliciones y artículos 109 y 110, de infracciones).

Artículo 17.1 (...) En el caso de los Conjuntos Históricos, el ejercicio de dicho derecho (tanteo y retracto) se limitará a los inmuebles individualmente inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y, en su caso, a los señalados a estos efectos en las instrucciones particulares, así como a los inmuebles situados en los Conjuntos Históricos que estén incluidos en los catálogos urbanísticos y formen parte del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz.

Artículo 38.3. Las demoliciones que afecten a inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales, que no estén inscritos individualmente en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz ni formen parte del entorno de Bienes de Interés Cultural, exigirán la autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, salvo que hayan sido objeto de regulación en el planeamiento informado favorablemente conforme al artículo 30.

Artículo 109. Son infracciones graves:
t) La realización de cualquier obra o actuación que lleve aparejada la pérdida o desaparición o que produzca daños irreparables en inmuebles pertenecientes a Conjuntos Históricos o a entornos de bienes de interés cultural, siempre que no estén protegidos individualmente por otra inscripción como Bien de Interés Cultural, sin haber obtenido previamente las autorizaciones exigidas en los artículos 33.3 y 34.2 o en contra de los condicionantes que, en su caso, se impusieran.

u) La omisión del deber de conservación cuando traiga como consecuencia la pérdida, destrucción o deterioro irreparable en inmuebles pertenecientes a Conjuntos Históricos o a entornos de bienes de interés cultural, siempre que no estén protegidos individualmente por otra inscripción como Bien de Interés Cultural.

Por lo que respecta a los suelos objeto de consulta, mediante el Decreto 46/1996, de 30 de enero se delimita el ámbito afectado por la declaración como bien de interés cultural, con la categoría de zona arqueológica.

De acuerdo con lo expuesto, en atención a la consideración del carácter colectivo de la tipología de Zona Arqueológica recogida en la exposición de motivos de la LPHA, se considera que no sería de aplicación en el supuesto de la consulta la excepción prevista en el artículo 153.2.d) de la LISTA. Todo ello sin perjuicio de que constara en el Catálogo General de Patrimonio Histórico información adicional, y siempre salvo el superior criterio de la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico.

En consecuencia, siempre que no se estuviera en ninguno de los otros supuestos del citado apartado 2 del artículo 153, el plazo de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística será de seis años desde la completa terminación de los actos, pudiendo ser objeto de reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación de conformidad con lo dispuesto en el Título VIII de la LISTA y en el Título VIII del RGLISTA.

En cualquier caso, debe señalarse que tanto en la tramitación del procedimiento de AFO como en la de un eventual Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares, deberá recabarse informe de la Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico (artículos 33 y 29 de la LPHA).

Un arquitecto técnico municipal hace una consulta sobre las comunicaciones que hace a su Ayuntamiento el Registro de la Propiedad en relación a la concreta situación urbanística de las edificaciones, construcciones e instalaciones que se inscriben, de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Real Decreto 1093/97 y el 28.4 del R.D. 7/2015.
De cara a determinar si se trata de edificaciones irregulares y sometidas por tanto al régimen de asimilado a fuera de ordenación, es necesario establecer:
1.- Que las obras estén terminadas. Al no constar fecha indicada por el promotor, el Ayuntamiento lo determinaría con la visita que se realice, o ¿podría requerírsele al promotor que lo acreditara mediante certificado?
2.- Que no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística.
En este punto plantea otra duda: si una parcela se encuentra en Suelo Rústico preservado por la ordenación territorial, ¿se debería, antes de acordar acuerdo sobre la concreta situación urbanística, dar traslado de la comunicación del Registro de la Propiedad a la Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda que corresponda para que informe sobre la posibilidad o no de la adopción de medidas de protección de la legalidad?

- Artículos relacionados: 153 y 173 de la LISTA y 404, 406 y 408 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 18/07/2023.

Las edificaciones construidas sin licencia respecto de las cuales haya transcurrido el plazo en el que es posible la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística por parte de la administración pueden acceder al Registro de la Propiedad, en virtud de escritura de declaración obra nueva antigua (artículo 28.4 TRLSRU).

El procedimiento de inscripción regulado en dicho precepto es el siguiente:

- Las escrituras de declaración de obra nueva han de acompañarse de certificación en la que conste la fecha de terminación de la obra y su descripción, coincidente con la recogida en la escritura.

- La certificación puede ser expedida por:
  1. El Ayuntamiento o
  2. Técnico competente o
  3. Acta notarial descriptiva de la finca o
  4. Certificación catastral descriptiva y gráfica.

- El Registrador comprobará:
  a) La inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca edificada.
  b) Que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

- Una vez inscrita la edificación, el Registrador dará cuenta al Ayuntamiento correspondiente.

- Cuando el Ayuntamiento no haya expedido la certificación, una vez notificada la inscripción está obligado a dictar resolución donde conste la concreta situación urbanística de la edificación inscri-

ta, con indicación expresa de las limitaciones que imponga a su propietario, que accederán al Registro como nota marginal.

- La omisión de la resolución municipal dará lugar responsabilidad del Ayuntamiento, que deberá indemnizar al adquirente de buena fe de la finca afectada, en el caso de que dicha omisión le produzca perjuicios económicos.

Por lo que respecta al régimen de asimilado a fuera de ordenación, su regulación se encuentra en el Título VIII de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio (LISTA), y en el título VIII del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

Establece el artículo 173.1 de la LISTA que las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.

Estas edificaciones no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación, salvo las que el Ayuntamiento ordene realizar para garantizar las condiciones de seguridad y salubridad (artículo 173.3 de la LISTA y artículo 404.4 del RGLISTA).

Dispone este último precepto que se hará mención expresa a estas limitaciones en las resoluciones que, conforme a lo previsto en la legislación estatal del suelo, tengan por objeto hacer constar en el Registro de la Propiedad la concreta situación urbanística de las edificaciones irregulares terminadas cuando no cuenten con la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

De acuerdo con la normativa expuesta, cuando por parte de un Registrador de la Propiedad se comunique al Ayuntamiento que se ha procedido a la inscripción de una obra nueva prescrita, lo que deberá comprobarse es si la edificación en cuestión cuenta con Resolución de AFO. Si no es así, deberá emitirse y remitirse al correspondiente Registro de la Propiedad una resolución donde se haga constar que la edificación no podrá acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Si como consecuencia de esta resolución el particular solicita la declaración de AFO, deberá acreditar debidamente la antigüedad de la edificación y el cumplimiento del resto de condiciones exigidas para el reconocimiento de esta situación, aportando la documentación técnica detallada en el artículo 406 del RGLISTA.

Si como consecuencia de su labor de inspección el Ayuntamiento comprueba que no se dan los requisitos para que la edificación se encuentre en situación de AFO, por no haber transcurrido los plazos establecidos en el artículo 153 de la LISTA, habrá de iniciar los expedientes del protección de la legalidad y sancionador, en su caso, al constituir una actuación que vulnera la ordenación urbanística y ello con independencia de que pudiera ser contrario asimismo a la ordenación territorial.

Por último, si la actuación afecta a la ordenación territorial, durante la tramitación del procedimiento de AFO se solicitará informe a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio al objeto de que se pronuncie sobre la existencia de expediente en materia de disciplina territorial (408.3 RGLISTA).

Desde un Ayuntamiento se formulan las siguientes consultas, relativas a una solicitud de cambio de uso y reforma de una edificación con declaración de asimilado a fuera de ordenación. El uso reconocido es el de nave almacén de materiales de construcción y el nuevo uso es de de "Almacenamiento, logística y transporte de mercancías no peligrosas":

- ¿Se puede admitir a trámite el cambio de uso solicitado? El nuevo uso solicitado es compatible con la ordenación urbanística del municipio, y en el artículo 174.7 no se recoge ninguna excepción para denegar licencias de cambio de uso a AFOS por estar dentro de una parcelación urbanística.

- Es la edificación existente declarada AFO en suelo rústico la que NO puede cumplir con el apartado 20b) de la LISTA al estar ubicada en una parcelación urbanística en suelo rústico, por cumplir con las circunstancias recogidas en los apartados del artículo 24 del RLISTA, en cuanto a actos que inducen a la formación de los nuevos asentamientos en suelo rústico, no el nuevo uso.

- Por el hecho de ser un AFO, el articulo 174.7 permite esta licencia de cambio de uso, si el nuevo uso solicitado cumple con la ordenación urbanística y territorial, y en este caso cumple con el instrumento de ordenación urbanística general, porque territorial no existe, la licencia de cambio de uso deberá otorgarse.

- En caso de que pueda ser admitida a trámite, ¿debe ser considerada o no, actuación con incidencia supralocal?, además de por cumplir con las circunstancias recogidas en el artículo 24 del RLISTA, por el hecho específico de que el eje de acceso principal así como algunos de los accesos secundarios a las edificaciones existentes, de esta parcelación urbanística ilegal, afectan a una carretera autonómica y a sus zonas de servidumbre legal y afección, siendo esta una vía de comunicación e infraestructura básica del sistema de transporte, teniendo en cuenta, además, que el cambio de uso solicitado, es "ALMACENAMIENTO. LOGÍSTICA Y TRANSPORTE DE MERCANCÍAS NO PELIGROSAS".

- Artículos relacionados: 174 de la LISTA y 25, 71 y 410 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 11/07/2023.

El artículo 174.7 de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA) establece que en las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación podrán autorizarse, a través de las correspondientes licencias, los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y las obras de conservación y reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado, salvo que ello resulte necesario para la ejecución de elementos auxiliares exigidos por la normativa sectorial que resulte de aplicación.

Por su parte, el artículo 410.4 del Reglamento General de la LISTA, aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA) dispone que una vez otorgado el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación podrán realizarse las obras de conservación, las obras de reforma y las de adecuación de las edificaciones para las actividades que en las mismas se desarrollan, así como la implantación de otros usos y actividades que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.

Estas obras están sujetas a licencia, salvo que constituyan actuaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto conforme a la legislación vigente, en cuyo caso estarán sometidas a declaración responsable.

No podrá autorizarse usos y obras que supongan un incremento de la ocupación o del volumen edificado o que conlleven nuevos incumplimientos de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística.

Podrán eximirse de estas condiciones a los proyectos que acrediten que no existe una solución alternativa para ejecutar elementos auxiliares de la edificación que resulten necesarios para garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad en cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a los usos y actividades que en la misma se desarrollan.

Asimismo, el artículo 25.2 del RGLISTA, relativo a los medios de intervención administrativa en suelo rústico, establece que en las edificaciones que se encuentren en situación de asimilado a fuera de ordenación no se permitirán las actuaciones que supongan un mayor incumplimiento de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística.

Por lo que se refiere al objeto de su consulta, debe aclararse que si el cambio de actividad no implicara cambio de uso urbanístico no sería necesaria autorización administrativa urbanística, sin perjuicio, en su caso, de la autorización ambiental correspondiente para dicha actividad.

En caso de que la implantación de la actividad conllevara un cambio de uso urbanístico, en virtud de las disposiciones normativas citadas, si el uso pretendido supone un mayor incumplimiento de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística no podrá ser autorizado. En este sentido, la circunstancia de situarse la edificación declarada en AFO en el ámbito de una parcelación urbanística no implica que deba denegarse cualquier cambio de uso, siendo necesario que el nuevo uso suponga un mayor incumplimiento.

Por tanto, habrá de tenerse en cuenta si el nuevo uso tiene unas condiciones de implantación más restrictivas que el actual, correspondiendo al Ayuntamiento valorar esta circunstancia.

En cualquier caso, los cambios de uso en edificaciones en situación de AFO, en caso de que se trate de un uso que no es propio del suelo rústico, requieren la tramitación correspondiente para las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, por lo que sería necesaria la autorización previa (artículo 25.3 RGLISTA) previo informe de incidencia territorial en los supuestos del artículo 71 del RGLISTA.

Por lo que se refiere a si procede la emisión de informe de incidencia territorial en este supuesto en concreto, debe dirigir la consulta a la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, por ser el órgano competente para la emisión de dicho informe.

8. CONSULTAS SOBRE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

Presenta la consulta un Ayuntamiento que está interesado en realizar una permuta de una serie de parcelas de uso terciario pertenecientes al patrimonio municipal del suelo. El bien que pretende adquirir es una dotación consistente en una nave para destinarla a servicios de infraestructuras urbanas. Este inmueble quedaría integrado en el patrimonio municipal del suelo. Concretamente plantea la siguiente pregunta en relación con la enajenación de los patrimonios públicos de suelo, cuyo tenor literal es el siguiente:

"El artículo 129.3 de la LISTA establece en el subapartado a) que los bienes de los patrimonios públicos del suelo podrán ser "enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular,…", en idéntica redacción que el artículo 76 a) de la derogada Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; pero en el párrafo segundo del referido subapartado dispone que "No obstante, podrán permutarse por viviendas privadas, para su venta o alquiler social, como vivienda protegida".

¿Como debe interpretarse esta nueva redacción?

a) En el sentido de que la permuta es un procedimiento de enajenación de bienes de los patrimonios públicos del suelo permitida con carácter general, evidentemente siempre que se realice por concurso y que el bien adquirido sea apto para cumplir los destinos previstos para el patrimonio público del suelo; y que el párrafo segundo tiene una finalidad de una mayor concreción de la regulación de la permuta por viviendas privadas.

b) En el sentido de excluir la permuta con carácter general como forma de enajenación de bienes del patrimonio municipal del suelo, siendo permitida la permuta únicamente para la adquisición viviendas privadas para venta o alquiler social."

- Artículos relacionados: 129 de la LISTA.
- Fecha de la respuesta: 19/12/2022.

Según la literalidad del artículo 129.3 de la LISTA, los bienes de los patrimonios públicos del suelo podrán ser "enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular, salvo el de adjudicación directa, y preceptivamente mediante concurso cuando se destinen a viviendas protegidas y a los usos previstos en el apartado 1 b)".

En el caso planteado, siendo la Administración local la titular de dichos bienes, procede aplicar la regulación prevista para los bienes de las entidades locales recogida en la *Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía*, que permite, en su artículo 17, "la enajenación, gravamen y permuta de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable. "

Sobre este particular, la legislación urbanística, en el artículo 129 de la LISTA dispone que en el supuesto de enajenación de bienes con destino a viviendas protegidas o a usos declarados de interés social será preceptivo el procedimiento de concurso.

En definitiva, y en línea con la respuesta que dicho Ayuntamiento plantea en su apartado a), la permuta es un procedimiento de enajenación de bienes de los patrimonios públicos del suelo amparado por la *Ley*

7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Por su parte, en virtud del artículo 129 de la LISTA, dicha permuta debe de realizarse preceptivamente por concurso y el bien adquirido debe ser, en todo caso, apto para el cumplimiento de los destinos previstos en el art 129.1 de la LISTA.

9. CONSULTAS SOBRE SEGREGACIONES Y PARCELACIONES

Se formula una consulta sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión de una finca a varias personas en régimen de proindiviso.

- Artículos relacionados: 91 y 137 de la LISTA y 137 y 139 del Reglamento.
- Fecha de la respuesta: 18/07/2023.

El artículo 26.2 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU) dispone que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla también es aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore el derecho de utilización exclusiva.

En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.

Los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles.

Por su parte, la legislación autonómica, constituida por la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA) y el Reglamento General de la LISTA (RGLISTA), aprobado por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, establecen la necesaria sujeción a licencia urbanística municipal de toda parcelación, segregación o división sobre el suelo (artículo 137 LISTA y 137 RGLISTA), con las siguientes excepciones:

a) Cuando sea consecuencia de la aprobación de un proyecto de reparcelación, de un proyecto de normalización de fincas o de la ejecución de infraestructuras públicas y sistemas generales o locales.

b) Para la asignación de cuotas en proindiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho, salvo que se demuestre que existe fraude de ley.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.4 de la LISTA, no podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o acto que integre el control previo municipal.

En cuanto al objeto concreto de su consulta, se deduce que se trata de una finca registral constituida por seis parcelas catastrales que se va a adquirir por ocho personas en régimen de proindiviso.

De conformidad con lo previsto en el artículo 91.2 de la LISTA, se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante asignaciones de uso o cuotas en proindiviso de un terreno, finca o parcela, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble de modo que pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. Establece expresamente el artículo 139.2 del RGLISTA que para estos actos se requerirá la correspondiente licencia urbanística, debiendo condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de ordenación urbanística o, en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos.

Estas licencias requerirán los informes o autorizaciones de la Administración sectorial, según la finalidad de las mismas.

Por tanto, para poder inscribir la compra, deberá obtener con carácter previo la correspondiente licencia municipal que acredite que no se trate de una parcelación urbanística por no producirse un uso individualizado de parte de la finca por los distintos propietarios e incluya la condición resolutoria descrita en el párrafo anterior para el supuesto de que se materialice dicho uso individualizado con posterioridad al otorgamiento de la licencia.