

**ALERTA LEGAL** comentarios al  
proyecto de Ley de Impulso para la  
Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

**(Borrador 5 de mayo de 2020)**

MAYO 2020



## Proyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA).

- El pasado 19 de mayo, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó iniciar la tramitación del anteproyecto de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) sometiendo a los trámites de audiencia e información pública el borrador de fecha 5 de mayo que se comenta en esta Alerta legal.
- La aprobación parlamentaria de esta norma conllevaría la derogación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía y la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- El borrador de Anteproyecto se estructura en ocho Títulos, además de su Título Preliminar, y se compone de 178 artículos, 10 disposiciones Adicionales, 8 disposiciones Transitorias, 1 disposición Derogatoria y 6 disposiciones Finales. La presente nota se limita a comentar someramente el articulado del proyecto.

Una de las mayores novedades del proyecto es su enfoque omnicomprensivo de la regulación de la Ordenación del Territorio (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía) y la urbanística (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía -LOUA-). Pese a la refundición de ambos enfoques, que parece natural en virtud del título competencial en juego y de la conveniencia de cohesionar los instrumentos de ordenación y planificación de ambas visiones del territorio, el Anteproyecto nace con una clara vocación de simplificación. Este espíritu reduccionista se observa tanto en la nueva clasificación del suelo como en el propio modelo de planificación urbanística en lo que respecta tanto i) a la clasificación de los planes como ii) a los procedimientos y trámites de aprobación de los mismos. No obstante, pospone la regulación de parte de las materias que codifica a un posterior desarrollo reglamentario.

### A continuación, analizamos las principales novedades introducidas por el Borrador de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

#### I.- Sobre EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

En relación con el régimen de la propiedad del suelo, la gran novedad introducida por el borrador de la LISTA es la clasificación del suelo en dos categorías, alineándose con la actual clasificación del suelo que hace el vigente 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 (TRLSRU):

i) **Suelo urbano**, que serán los que, estando integrado legalmente en la malla urbana, cumplan alguna de estas tres condiciones:

- Haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento de la recepción municipal de las obras de urbanización.

- Haber sido transformados urbanísticamente, por contar con

acceso rodado y con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica con las características y condiciones que reglamentariamente se determinen.

- Los que estén 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.

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 las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente.

ii) **Suelo rústico**, constituido por:

- Suelo rústico **especialmente protegido por legislación sectorial**, que incluye los terrenos que tengan reconocido, en la legislación sobre dominio público, protección del medio ambiente, la naturaleza o del patrimonio histórico -u otras análogas-, un régimen jurídico de uso que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico.

- Suelo rústico que debe considerarse objetivamente **preservado** por existencia de procesos naturales o actividades susceptibles de generar riesgos.

- Suelo rústico **preservado por la planificación territorial o urbanística**, que incluye los terrenos cuya transformación mediante la urbanización se considere, por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, incompatible con la consecución de los fines y objetivos establecidos en dichos instrumentos, por razones de sostenibilidad, racionalidad y viabilidad y atendiendo a las

características y condiciones del municipio.

- **Suelo rústico común**, que incluye el resto de los terrenos que deban ser considerados suelo rústico. Y que será susceptible de transformación urbanística de conformidad con los requisitos de los planes de ordenación urbana y el plan territorial.

Dentro del suelo rústico se incluyen asimismo los hábitats rurales diseminados existentes.

Al igual que su predecesora, la LISTA regula el contenido del derecho de propiedad, así como los derechos y deberes inherentes a cada tipología de suelo en el marco de la legislación básica estatal contenida en el TRLSRU.

## II. Sobre el RÉGIMEN DE LA PROMOCIÓN DE LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

1.-En relación con las **actuaciones de transformación urbanística** el borrador de la LISTA distingue:

i) en suelo urbano:

- Actuaciones de dotación en suelo urbano,  
- Actuaciones de incremento de aprovechamiento, y  
- Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano.

ii) en suelo rústico común las actuaciones de nueva urbanización.

En esta clase de suelo solo será posible la transformación del suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, lo que incluye el necesario para nuevos desarrollos o expansión urbana, para el crecimiento de la actividad económica o para completar su estructura urbanística. Debiendo estar debidamente justificada la necesidad de su transformación, ser colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes,

quedando integrados tras su transformación en la malla urbana.

2.- **Cada actuación de transformación**, de nueva urbanización o de reforma o renovación de la urbanización, **deberá:**

- Delimitar el correspondiente área de reparto y determinar su aprovechamiento medio.

- Incluir los ámbitos de ordenación, sectores o áreas de reforma interior, y los sistemas generales incluidos o adscritos a dichos ámbitos y no obtenidos.

- El aprovechamiento objetivo de cada ámbito, sector o área de reforma interior, se obtendrá multiplicando su superficie por su edificabilidad ponderada en función de su uso global, de su localización y de sus cargas de urbanización.

- El aprovechamiento medio se obtendrá sumando el aprovechamiento objetivo total de los diferentes ámbitos o terrenos, dividido entre la superficie total de la actuación, incluida la superficie de los sistemas generales y, en su caso, locales incluidos o adscritos a dichos ámbitos o terrenos y no obtenidos.

Las actuaciones de transformación urbanística de incremento del aprovechamiento o de dotaciones podrá delimitar un área de reparto que comprenderá los terrenos del área homogénea, incluidos, en su caso, los sistemas generales o locales a obtener de conformidad con lo siguiente:

- El aprovechamiento objetivo de cada terreno se obtendrá multiplicando su superficie por su edificabilidad ponderada en función de su uso pormenorizado, de su localización y de sus cargas de urbanización.

- El aprovechamiento medio del área de reparto se obtendrá, cuando proceda, sumando el aprovechamiento objetivo total de los terrenos incluidos en el área homogénea, dividido entre su superficie

total, incluidos los sistemas generales y, en su caso, locales a obtener.

### III. Sobre la ORDENACIÓN TERRITORIAL

Como se ha apuntado, la LISTA lleva a cabo la refundición en un único texto normativo de la **Ley de Ordenación del Territorio y de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía**.

El borrador de LISTA sigue manteniendo la Ordenación del Territorio como la función pública, de visión geográfica macroscópica, que regula las actuaciones, usos y asentamientos existentes y futuros sobre la integridad del territorio, buscando como objetivos la cohesión y sostenibilidad, así como la mejorar de la competitividad, identificando y movilizandolos recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en el ámbito territorial.

Además del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes Subregionales, el borrador completa los Instrumentos de ordenación del territorio con los Instrumentos de Gestión Territorial, que a su vez distingue entre: i) programas e ii) instrumentos de desarrollo y ejecución entre los que se encuentran los de ordenación urbanística o planeamiento urbanístico municipal (Plan de Ordenación Municipal, Plan de Delimitación Urbana e instrumentos de ordenación urbanística detallada y específica); así como los de ejecución (proyectos de obras y de urbanización).

Adicionalmente se contemplan los planes con incidencia en la ordenación del territorio (PIOT), manteniendo las actividades de interés singular. Se prevén los Proyectos de Actuación Autonómicas cuando desarrollan actuaciones no previstas en el planeamiento territorial vigente y que sean declaradas de interés autonómico.

Como novedad se elimina el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía como un documento único recogiendo la Ordenación y Protección del Litoral, así como la Protección del paisaje, como **Directrices y determinaciones vinculantes a toda la actividad de ordenación territorial y urbanística.**

#### IV. Sobre la ORDENACIÓN URBANÍSTICA

En relación a la Ordenación Urbanística, el objetivo principal del borrador es la **agilización y simplificación** de los instrumentos de ordenación urbanística y el proceso de tramitación y aprobación de los Planes, reduciendo plazos y trámites, al objeto de acortar significativamente los plazos actualmente requeridos.

1. Se propone articular un **modelo de planes urbanísticos menos rígido**, atribuyendo a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, detallado o específico, la ordenación detallada de cada ámbito y no al instrumento de planeamiento general (Plan de Ordenación Urbana, Plan de Ordenación Intermunicipal o Plan de Delimitación Urbana para pequeños municipios).

El borrador establece un diverso sistema de planeamiento en función del tamaño de los municipios. Así con carácter general los municipios que tengan una **población inferior a 10.000 habitantes** podrán elaborar el Plan de Delimitación Urbana, dispongan o no de instrumento de ordenación urbanística general (Plan General de Ordenación Urbanística, Normas Subsidiarias Municipales o Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano), siempre que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional.

Entre las novedades, se propone una nueva relación de Instrumentos de ordenación urbanística:

a) El **Plan General de Ordenación Municipal**, que establece el modelo

general de ordenación del municipio. Sus determinaciones tendrán carácter normativo en el suelo rústico, y para el urbano, salvo que el Plan disponga otra cosa, carácter de directriz.

b) El **Plan de Ordenación Intermunicipal**, tendrán por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes que deban ser objeto de una actuación urbanística conjunta.

c) El **Plan de Delimitación Urbana**, para pequeños municipios, tendrán por objeto delimitar y establecer la ordenación del suelo urbano, flexibilizando y simplificando la planificación urbanística en aquellos municipios que, por su población o por sus específicas condiciones, no requieran un desarrollo complejo, en general en municipios con población inferior a 10.000 habitantes.

Completan la ordenación general los Instrumentos de ordenación urbanística detallada:

a) Los **Planes de Ordenación Urbana**, que establecen la ordenación del suelo urbano.

b) Los **Planes Parciales de Ordenación**, tendrán por objeto establecer la ordenación detallada y la programación de actuaciones de transformación de nueva urbanización en suelo rústico.

c) Los **Planes de Reforma Interior**, tendrá por objeto establecer la ordenación detallada y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesario una actuación de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano

d) Los **Estudios de Ordenación**, tendrá por objeto establecer la ordenación detallada y la programación de una actuación de incremento de aprovechamiento o de dotaciones en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea.

La regulación urbanística se ultima, como en la vigente LOUA, con Instrumentos de ordenación urbanística específica: i) **Planes Especiales**, ii) **Estudios de Detalle** y iii) **Proyectos de Actuación Municipales**; e Instrumentos complementarios de la ordenación urbanística: i) **Catálogos**, ii) **Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización**.

2. En relación con la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística el borrador contempla medidas de agilización:

- La **aprobación inicial** del instrumento de ordenación urbanística obligará al sometimiento de éste a información pública por plazo no inferior a veinte días y al requerimiento de los informes sectoriales previstos legalmente como preceptivos en esta fase de la tramitación, que deberán ser emitidos en los plazos establecidos en su regulación específica, o, en su defecto, en el plazo máximo de tres meses.

- Durante el periodo de **información pública**, se practicarán, además: audiencia a los municipios afectados y colindante; comunicación a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial; personas propietarias comprendidas en los ámbitos.

- La Administración responsable de la tramitación, a la vista del resultado de los trámites realizados durante la aprobación inicial acordará la **aprobación provisional** o, cuando sea competente para ello, la definitiva.

- La fase de aprobación provisional será preceptiva en los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria. En este caso, el documento de aprobación provisional tendrá la consideración de propuesta final de plan. Se **elimina la duplicidad de informes sectoriales** en fase de aprobación provisional.

- Cuando la **aprobación definitiva** corresponda a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento se reduce a tres meses.

## V. sobre la EJECUCIÓN URBANÍSTICA

El borrador contempla mecanismos de gestión urbanística adaptados a la población, capacidad y problemática de los distintos municipios, con una clara preferencia por el fomento de la colaboración público-privada en la ejecución del planeamiento.

El borrador mantiene, en línea con la vigente LOUA, que las Administraciones puedan habilitar a persona física o jurídica que, no siendo propietaria de suelo en la unidad de ejecución o con una participación insuficiente, asuma a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, al resultar legitimada por la Administración como agente urbanizador seleccionado en procedimientos de pública concurrencia.

Como novedad, en relación a las actuaciones sistemáticas en las unidades de ejecución, además de los sistemas de cooperación, expropiación y compensación se articula una **modalidad simplificada del sistema de compensación**, cuyas características son:

- La constitución de la Junta de Compensación no es obligada si: a) hay una persona propietaria única o la totalidad de las personas propietarias suscriben la iniciativa. b) Si lo acuerda la Administración actuante, correspondiendo su iniciativa a las personas propietarias que representen más del 50 por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, siempre que el proyecto de reparcelación cumpla los requisitos y los criterios de representación y de actuación establecidos mediante desarrollo reglamentario.



- La modalidad simplificada del sistema de compensación propone una tramitación simultánea del instrumento de ordenación de las actuaciones de transformación o complementario, del proyecto de reparcelación y del proyecto de urbanización.

En línea con los principios de sostenibilidad y rehabilitación el borrador de la LISTA crea un nuevo instrumento denominado **Entidad de Urbanización** cuyo fin es promover actuaciones urbanísticas que tengan por objeto mejorar o completar la urbanización sobre suelo de titularidad privada. Tendrán la consideración de entidad urbanística colaboradora, con el propósito de acometer los gastos que correspondan en régimen de justa distribución de cargas a través de un instrumento denominado **Proyecto de Distribución de Cargas de Urbanización** que se elaborará, tramitará y aprobará por la propia Entidad de Urbanización.

Los ingresos obtenidos y recursos derivados de los **Patrimonios Públicos de Suelo** podrán destinarse a ejecución de actuaciones urbanísticas públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos urbanísticos, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, fomento de la conversión de las construcciones existentes en edificios de energía cero y de la lucha contra el cambio climático, contribuyendo a su viabilidad económica, así como a sistemas generales o locales.

Así como a la creación y promoción de suelo para el ejercicio de actividades empresariales que generen empleo, vinculadas a operaciones de regeneración y renovación urbana, cuando se articulen medidas sociales, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

## VI. sobre las ACTIVIDADES DE EDIFICACIÓN

En relación con la gestión urbanística se incorpora con carácter general la **Declaración Responsable (DR)** como instrumento de agilización, acogiendo la actual redacción del art. 169.bis de la LOUA, cuya redacción ha sido modificada recientemente por Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Propone el borrador de la LISTA que estarán sometidas a declaración responsable ante el Ayuntamiento correspondiente todas aquellas actuaciones que no requieran autorización expresa y, en particular, las siguientes:

- a) La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto.
- b) Las obras en edificaciones o instalaciones existentes en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad ni el número de viviendas.
- c) La ocupación o utilización en los supuestos de los apartados anteriores.
- d) La primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones.
- e) Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación territorial y urbanística.

La declaración responsable autoriza para realizar los actos objeto de la misma por un plazo que no podrá ser superior a seis meses para iniciar las actuaciones y de dos años para la terminación de éstas, salvo para las actuaciones que tengan una vigencia indefinida. El día inicial del cómputo será el siguiente a la presentación de la

declaración responsable en el Ayuntamiento correspondiente.

## VII. Sobre la DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

1. Por lo que respecta a la potestad inspectora y sancionadora, tanto municipal como autonómica, las principales novedades son la regulación de **nuevos tipos infractores**, así como la graduación de las sanciones, acordes con la incorporación al borrador de ley de nuevos criterios de agilización, sostenibilidad y rehabilitación. Y así se contemplan:

i) Infracciones contra la Ordenación del territorio: actuaciones que afecten al sistema de asentamientos a través de la realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, por sí mismos o por su situación respecto de otras edificaciones, sean susceptibles de inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes; las actuaciones y los actos que afecten a infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal.

ii) Infracciones vinculadas a la adecuación urbanística de viviendas irregulares en la Comunidad Autónoma, así como la prevención frente a que sigan proliferando ese tipo de parcelaciones ilegales. En este sentido, se propone la incorporación de nuevos tipos infractores como: el relativo a la venta, alquiler o cesión de uso de empresas comercializadoras de edificaciones prefabricadas sin el requerimiento de la preceptiva licencia o DR para su implantación.

iii) Infracciones derivadas de la habilitación mediante DR de determinadas actuaciones urbanísticas, lo que ha llevado a la inclusión de nuevos tipos tales como la realización de actuaciones tras la presentación de la preceptiva declaración responsable, cuando ésta incurra en omisiones,

inexactitudes o falsedades no esenciales o sin ajustarse a ella en aspectos no esenciales; el incumplimiento de los requerimientos para la presentación de documentos a que se esté obligado en caso de actividades sujetas a declaración responsable

iv) Infracciones derivadas de los deberes de conservación y rehabilitación: incumplimiento del deber de sometimiento a las inspecciones periódicas de construcciones; incumplimiento de los deberes de conservación de terrenos, urbanizaciones, edificios e instalaciones establecidos;

2. Otra de las novedades incluidas en el borrador de LISTA es el **decomiso de las ganancias** provenientes de las infracciones cometidas. Para ello el órgano sancionador podrá acordar en su caso el decomiso de las ganancias provenientes de la infracción cuando se considere que las multas y el restablecimiento de la legalidad no las eliminan suficientemente.

3. Igualmente se prevé la creación de un **cuerpo de Subinspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda** de la Junta de Andalucía, de nivel subordinado del Cuerpo de Inspectores ya existente.

## VIII. MEDIDAS DE ADECUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS EDIFICACIONES IRREGULARES

En el Título VIII, el borrador de Ley acoge las medidas ya contempladas en el **Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre**, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares.

De esta forma se prevé que las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, 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 conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en **situación de asimilado a fuera de ordenación**.

Cuando las edificaciones reconocidas en situación de asimilado a fuera de ordenación no cuenten con **acceso a los servicios básicos de saneamiento y abastecimiento de agua y electricidad** podrá autorizarse el acceso a ellos siempre que no se precisen más obras que las necesarias para la acometida a las redes de infraestructuras existentes. Las compañías acreditarán la viabilidad de la conexión en estos términos y exigirán la resolución por la que se reconoce la situación de asimilado a fuera de ordenación para la contratación de los servicios.

Podrán tramitarse **Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial** con el objeto de identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en cualquier clase de suelo, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la

prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones. Estos Planes Especiales no podrán formularse en aquellos ámbitos que cuenten con ordenación detallada aprobada definitivamente. Estos Planes podrán delimitar áreas para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto con el fin de evitar la expansión de las agrupaciones de viviendas irregulares.

Los Ayuntamientos, con ocasión de la redacción de los instrumentos de ordenación, o mediante sus modificaciones o revisiones, podrán **incorporar a la ordenación urbanística las edificaciones irregulares** que sean compatibles con su modelo territorial y urbanístico.

Quedamos a su disposición para comentar o aclarar el contenido expuesto; para mayor información no dude en ponerse en contacto con nosotros.

Un cordial saludo.

SDP ESTUDIO LEGAL  
Plaza Nueva 8B, 3º Planta, C.P. 41001, Sevilla  
[www.sdpabogados.es](http://www.sdpabogados.es)

