

---

**ALEGACIONES QUE REALIZA LA ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS URBANÍSTICOS Y TERRITORIALES TEATINOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA**

---

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente documento contiene las alegaciones que ha elaborado la **Asociación de Estudios Urbanísticos y Territoriales “Teatinos”** sobre el **“Anteproyecto de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía”** que ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública desde el 02-06-2020 hasta el 01-07-2020, según Resolución de 19 de mayo de 2020, de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio (BOJA extraordinario n.º 29, de 23 de mayo de 2020).

La Asociación de Estudios Urbanísticos y Territoriales “Teatinos” fue constituida en Málaga, el día tres de febrero de dos mil dieciséis, habiendo sido inscrita en el Registro de Asociaciones de Andalucía con el nº 12.349 de la Sección 1, mediante Resolución de la Delegación del Gobierno de fecha 7 de junio de 2016.

El ámbito territorial en el que la Asociación desarrolla principalmente sus actividades es el de la Comunidad Autónoma de Andalucía siendo su ámbito de trabajo el Urbanismo, la Ordenación del Territorio, el Medio Ambiente y la Administración y Gestión de las Ciudades y Territorios. Los fines de la Asociación, sin ánimo de ser exhaustivos, son los siguientes:

- a) Debatir y reflexionar sobre el urbanismo, la ordenación del territorio y la sostenibilidad ambiental.
- b) Impulsar el carácter interdisciplinario del urbanismo y la ordenación territorial.
- c) Articular e impulsar la participación, la práctica, la formación y la investigación sobre el urbanismo.
- d) Cooperar con la sociedad asumiendo una postura reivindicativa en defensa del bienestar y la ética de la sociedad urbana y rural, recurriendo, interpellando o reclamando las medidas que así consideren las personas asociadas.
- e) Colaborar con la Administración, y con la sociedad en general, para que el urbanismo sea entendido como un conocimiento de convivencia y desarrollo de las ciudades y de sus habitantes.
- f) Mejorar la credibilidad y la ética de la actividad urbanística.
- g) Impulsar ideas que promuevan un nuevo urbanismo más cercano a las necesidades y problemas de la sociedad actual.

Entre las actividades que ha llevado a cabo esta Asociación queremos señalar, por su relación con este documento, la aportación que realizamos durante la consulta pública previa del Anteproyecto de la Ley Andaluza de Suelo, la elaboración de un documento de alegaciones al Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía que fue registrado en la

entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el día 29 de enero de 2018 durante el trámite de audiencia pública de dicho anteproyecto y, más recientemente, el documento de “Aportaciones a los Objetivos de la Ley Andaluza de Suelo” presentando en la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio durante el plazo de consulta pública previa que tuvo lugar desde el 28-01-2020 hasta el 27-02-2020.

Como continuación a dichas aportaciones, y con el propósito de colaborar con la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio en la elaboración de la nueva ley que regulará la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía, esta Asociación ha elaborado el presente documento de alegaciones.

A tales efectos se ha recabado la opinión de todos aquellos miembros de la Asociación que han querido hacer sus aportaciones las cuales se resumen en el siguiente apartado. No obstante, se ha optado también por añadir, a continuación de dicho resumen, el contenido íntegro de todas las aportaciones dado el carácter plural de la Asociación y la variedad de opiniones y de matices que aportan los textos íntegros si bien se le ha asignado a cada una un título específico relacionado con su propio contenido.

## **2. CUESTIONES ANALIZADAS**

En el conjunto de las aportaciones realizadas se analizan distintos aspectos del Anteproyecto, aunque no todo su contenido, que van desde cuestiones más generales como pueden ser la calidad de la norma jurídica, los preceptos de la ordenación del territorio o la sostenibilidad formal del Anteproyecto, hasta cuestiones más puntuales, como pueden ser las actuaciones de transformación urbanística, los instrumentos de planeamiento urbanístico o las disposiciones transitorias.

A continuación, se expone un resumen de las cuestiones analizadas, de acuerdo con las distintas aportaciones realizadas:

**- Comentario al Título Preliminar. La calidad de la norma, seguridad jurídica y el principio de buena regulación. Criterios y propuestas de redacción de los artículos 1 y 2 del Anteproyecto de Ley.**

Esta aportación se estructura en dos bloques. En el primero de ellos se presta especial atención a los factores formales y materiales que han de tenerse en cuenta para aspirar a una buena regulación, y que, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional y lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas garantice el principio de seguridad jurídica, reseñando asimismo las Directrices de técnica normativa aprobadas por Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

El segundo bloque llama la atención sobre la forma apresurada con la que se ha acometido la reforma, aunque comprendiendo la urgencia con la que han de ser simplificados los

procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico, considerado aún más perentorio afrontar con rigor la situación de la Administración pública andaluza, así como mejorar sobremanera la coordinación interadministrativa en la emisión de informes sectoriales.

Para finalizar, esta aportación propone una redacción alternativa de los artículos 1 y 2 del Anteproyecto para clarificar el contenido de normas de aplicación directa y que contienen las reglas de interpretación de la totalidad del cuerpo normativo, mejorando su sistemática, evitando reiteraciones, reduciendo su extensión y utilizando como criterio básico orientador para su redacción: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea.

**- Título de la norma. Falta de competencia autonómica para regular el régimen de invalidez de los instrumentos de planeamiento. Análisis de preceptos sobre Ordenación del Territorio. Régimen transitorio**

En cuanto al título de la norma, se argumenta que no permite su identificación, ni describe su contenido esencial, separándose de los criterios establecidos por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Siguiendo la doctrina constitucional sobre el reparto competencial establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, el artículo 5 del Anteproyecto de Ley incurre en una clara ilegalidad por incompetencia autonómica al regular el régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Por otro lado, se indican varias carencias detectadas en los preceptos sobre la Ordenación del territorio, en particular en los artículos 27 (instrumentos de ordenación del territorio), 40 (procedimiento elaboración POTA), 45 y 46 (gestión territorial), 49 y 50 (actuaciones de interés autonómico). Sugiriendo por último que las normas sobre Ordenación del territorio sean sometidas con carácter general a una revisión conceptual y sistemática.

Se incide en la falta de claridad de las disposiciones transitorias, sobre todo en la transición de los instrumentos de planificación en trámite por mor de la diferente clasificación de suelo entre la LOUA y la LISTA.

**- La importancia de la escala territorial en el urbanismo. Lo simple, es más**

Si bien es acertado fusionar la Ley del Suelo (LOUA) con la Ley de ordenación el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el proyecto de Ley lo hace superponiendo ambas leyes de manera complicada, y no desde la simplicidad revisada partiendo de aquel axioma de que lo “simple, es más”. No responde a las intenciones que indica en su exposición de motivos de flexibilizar el urbanismo estableciendo claras y sencillas reglas adaptadas a la realidad actual para agilizar los instrumentos de desarrollo urbanístico.

La economía de los territorios de nuestra Comunidad está dando muestras, y las dará más claras en los próximos años, de una nueva vitalidad que puede favorecer y estimular nuevos factores y

formas de crecimiento si somos capaces de dotar de capacidades competitivas endógenas al modelo territorial.

Pero el proyecto plantea un confuso salto entre la teoría y la práctica que provoca un efecto “Torre de Babel”, en donde las justificadas intenciones no son coincidentes con la manera que se aplican y en consecuencia con sus efectos, produciéndose un cierto divorcio entre el discurso y la realidad de los contenidos de la nueva Ley del Suelo Andaluz al comprobar cómo se intenta integrar de manera mimética la vigente Ley de Ordenación del Territorio Andaluz, que data del año 1994, con la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (L.O.U.A.) del 2002, contradictoria situación con un documento territorial con 20 años de antigüedad desfasado de su realidad física con una L.O.U.A. del 2002 que se revisa y sustituye sin hacer lo mismo con el documento territorial que se incorpora sin revisar en la nueva Ley.

Finalmente, entendemos que es posible que esta nueva Ley del Suelo genere mucha carga reglamentaria porque podría dar lugar a innumerables modificaciones y complicaciones en su aplicación.

**- La visión del territorio y la incorporación y modificación de la LOTA en la LISTA.**

Se aprecia en el Anteproyecto una tendencia desreguladora de trámites primando la actividad económica sobre los de planificación urbanística y territorial. De ahí que sea más patente la defensa de los intereses económicos a corto plazo frente a la visión a medio y largo plazo de la planificación. Se observa una proliferación de conceptos con significantes vacíos, forzados por exigencias de acuerdos y compromisos internacionales sobre la materia. También se considera que el marco regulatorio es flexible, aunque esto se adquiere mediante la constante remisión reglamentaria y las excepciones a la norma; esta flexibilidad, que puede ser positiva para algunas cosas, carece de referencias científicas o históricas que permitan acotar sus externalidades positivas o negativas. El abuso de conceptos indefinidos y no acotados requieren un glosario para entender el contenido de la ley. Existe falta de claridad en las competencias administrativas establecidas que pueden dar lugar a conflictos en las interpretaciones. Debe incorporarse el Anexo II de la LOTA a la LISTA, en lugar de su derogación.

En este contexto se realizan unas propuestas concretas sobre la mejora de la Exposición de Motivos en relación a reforzar el sustento de algún órgano internacional sobre el paradigma de la sostenibilidad; una petición de mayor claridad en el contenido de las figuras de planificación y el reparto competencial; y a señalar la falta de correspondencia entre los conceptos de la exposición de motivos y su contenido real en el articulado del Anteproyecto, especialmente, en lo relativo a la ordenación territorial. Se demanda un mayor desarrollo de los instrumentos de gestión aplicados a la ordenación territorial.

**- Petición de resiliencia jurídica y técnica, para recuperar la capacidad de planificación arrebatada al planeamiento general.**

El anteproyecto carece de una fundamentación conceptual avalada por un diagnóstico de la realidad urbana de Andalucía. A pesar de esto se propone un cambio radical en el sistema urbanístico, más apreciable por la intención de eliminar la tradición urbanística española representada en la LOUA, que por las aportaciones reales que contiene. Todo ello bajo la pretendida búsqueda de un urbanismo sostenible, el cual, ha quedado más anunciado que plasmado en realidad. El Anteproyecto presenta amplios espacios de mejora para aportar realmente a las necesidades de mejora del urbanismo en Andalucía, pues no entra ni resuelve las cuestiones esenciales para ello. Su principal propuesta es sustituir el “urbanismo de la planificación” por el “urbanismo negociado”. Ello se consigue, derogando la LOUA, dividiendo el PGOU, desnaturalizando la equidistribución, y remitiendo los límites sustantivos del nuevo sistema en una futura regulación reglamentaria, hoy desconocida ¿es este el cambio que necesitan las ciudades andaluzas para afrontar mejor los retos del futuro?

A pesar de lo anterior, el alcance revisionista de la propuesta respecto al sistema precedente de la LOUA, y la premura del calendario legislativo, no aconsejan plantear análisis ni propuestas sistemáticas sino algunos ajustes que tal vez pudiera asumir el nuevo sistema propuesto, con la finalidad de mejorar y restaurar la capacidad de planificación respecto a problemas reales de nuestros ámbitos urbanos. En este sentido se hacen algunas propuestas sobre el sistema de planificación, realización de reglamentos por tipos de ciudades en lugar de por temáticas reguladoras, nueva actuación de transformación urbanística de dotación, mejora para el tratamiento del fenómeno suburbano, una petición de aclaración del régimen transitorio sobre el planeamiento vigente que pretende disponer la nueva ley, y algunas precisiones finales.

**- Divergencia entre los principios sobre los que dice motivarse la reforma y su regulación. Contradicciones e indeterminaciones del texto normativo. Análisis de modificaciones introducidas en materia clasificación de suelo, planificación urbanística, convenios, sistemas generales, principio de equidistribución, etc.**

Destaca esta aportación las diferencias entre la Exposición de Motivos, en la que se invoca el principio de sostenibilidad social, medioambiental y económica de la actividad urbanística y el derecho a la ciudad, y el contenido material de las normas del texto legal.

Se cuestiona que realmente los efectos de la regulación propuesta consoliden un modelo de ciudad compacta y densificada, y se identifica el sistema de clasificación de suelo con los procesos nocivos que supuso la Ley del Suelo de 1998.

Se considera que la LISTA supone una ruptura con el principio de jerarquía normativa del planeamiento. Asimismo, se plantean las disfunciones que puede generar la normativa en relación a la obtención de los sistemas generales, y la quiebra del principio de equidistribución, analizándose a la vez la aparente contradicción existente en la determinación del aprovechamiento medio y objetivo.

La constante remisión al desarrollo reglamentario y las indeterminaciones de las que adolece el texto legal propuesto dificulta sobremedida la valoración de la nueva regulación, a la vez que favorece la incertidumbre y los márgenes de discrecionalidad.

La regulación de los usos y actividades en suelo rústico lleva aparejada una debilitación de los instrumentos de ordenación, y señala especialmente las indeterminaciones detectadas en las actuaciones extraordinarias.

La flexibilidad en la ejecución urbanística para determinar el carácter de la actuación urbanística y de transformación relegando el papel del instrumento de planeamiento se considera contrario al principio de seguridad jurídica. Asimismo, se analiza los cambios introducidos en las normas sobre los proyectos y obras de urbanización.

Por último, la aportación señala los déficits de las normas que regulan el sistema de compensación, así como las reiteraciones detectadas en la forma de obtención de las dotaciones públicas, cuestionando la posibilidad de monetizar la cesión de suelo destinado a sistemas generales o locales.

**- La sostenibilidad formal de la LISTA, pérdida de protección de litoral, ampliación del uso residencial en suelo rústico y reivindicación de medidas en apoyo de la vivienda de protección pública.**

Se aprueba el título lo de la Ley por su énfasis en la sostenibilidad territorial, sin embargo, no queda claro que el contenido desarrollado responda coherentemente al título debido a que no se establecen límites para la ocupación del suelo rústico común, lo que recuerda a la ley 6/98, ya derogada, a que la delimitación extra plan de las actuaciones de transformación urbanística (ATU) de nueva urbanización está acogida a un procedimiento con menos garantías de control autonómico y a que estas ATU pueden estar justificadas por circunstancias que las hacen generales en lugar de limitadas.

Hay una clara influencia de la legislación del Estado en el régimen del suelo y cierta contradicción en cuanto estándares y parámetros legales, pues unos han sido remitidos a los reglamentos y otros que parecen menos sustantivos se han quedado en la ley.

Hay una pérdida de protección del litoral respecto a la LOUA, al eliminar la disposición que impiden la urbanización continua en la Zona de Influencia Litoral y desaparece la protección del patrimonio de los planes urbanísticos.

La ampliación del uso residencial en suelo rústico es muy significativa y no queda sometida a ninguna norma sustantiva que exija a estos usos un estudio detallado para su implantación. La división del PGOU en dos planes puede que simplifique la tramitación, pero es a costa de la operatividad del plan estructural (POM). Los problemas de obstrucción de la tramitación urbanística se trasladan a la delimitación de las ATU y continuarán mientras no se opere sobre los límites de crecimiento establecidos en el POTA y los informes sectoriales.

Se reivindica la introducción de medidas en apoyo de la vivienda de protección pública.

#### **- El régimen del suelo y las actuaciones de transformación urbanística**

Se considera que este Anteproyecto que se presenta a debate a la sociedad andaluza representa un buen intento de renovar el actual modelo urbanístico andaluz, tomando como base el modelo de desarrollo territorial sostenible europeo si bien admite un margen para la mejora, cuestionándose y/o proponiéndose a tales efectos lo siguiente:

- No deben suprimirse los convenios, como hace el Anteproyecto, puesto que el convenio de planeamiento ayuda a programar mejor la ejecución del Plan, y por otra parte existe una amplia jurisprudencia que limita adecuadamente su posible incidencia en la autonomía de los gobiernos locales.

- Habiéndose suprimido el suelo urbanizable como clase del suelo en la LISTA, sería necesario, dentro del suelo rústico, y específicamente dentro del suelo rústico común, determinar una categoría propia para los suelos destinados a actuaciones que prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbano, y la delimitación en el Planeamiento del suelo reservado para esta categoría, a la que hay que incorporar las facultades de los propietarios, tal como señala el art.13.2 del TRLSRU y los deberes previstos en el art.16 3 del TRLSRU.

- Debería dejarse claro que sólo los suelos rústicos comunes pueden formar parte de una actuación de transformación de nueva urbanización, y que cualquier otra categoría, no pueden formar parte de una actuación de transformación de nueva urbanización, y en el caso de los preservados transitoriamente, si se pretendiera que pudieran formar parte de una actuación de transformación, no deberían formar parte mientras no se conviertan previamente en suelo rústico común, a través de un procedimiento de modificación del planeamiento.

- El suelo no urbanizable de especial protección ha disminuido sus garantías de protección en este Anteproyecto, lo que debería subsanarse.

- La legislación estatal, en su art.13.4 deja claro el camino para iniciar una acción de transformación, primero la ordenación y luego la ejecución del planeamiento. Por ello estimamos que la regulación de la transformación urbanística incorporada por la LISTA, requiere determinados ajustes. Creemos que no es algo que se pueda hacer "sin contradecir" sino en ejecución del planeamiento. No parece muy correcto, aprobar una actuación de transformación sin el soporte de planeamiento como hace el art.18 de la LISTA que es un artículo innecesario, por lo que lo más conveniente sería su supresión. Y más, cuando la propia LISTA establece que la ejecución de una actuación de transformación debe estar en el instrumento de ordenación adecuado, como señala su art.91.

- Dentro del Título III, en donde se regula la ordenación territorial, se han establecido en el Artículo 35, unas Actuaciones extraordinarias en suelo rústico, que no parecen estar en consonancia con

lo establecido en el art.13.1 del TRLSRU, que dice “Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.”.

En efecto estas actuaciones extraordinarias, dejan de ser excepcionales porque, en primer lugar, podrán implantarse, con carácter extraordinario y siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación o el planeamiento territorial o urbanístico y por otra parte pueden implantarse con el único mérito de que resulte incompatible su localización en suelo urbano. (carácter residual del suelo no urbanizable o rústico) y sin que resulte necesario que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rural, o que hayan de emplazarse en el medio rural, como obliga la legislación estatal.

#### **- Actuaciones de transformación urbanística, tramitación de los instrumentos de planificación urbanística y su evaluación ambiental y usos en suelo rústico**

Se considera que el sistema es más flexible, pero genera inseguridad respecto a las capacidades, muy abiertas, de delimitación de ATU en suelo rústico y fuera de plan.

La regulación transitoria es contradictoria con la aplicación de la propia ley y existe confusión conceptual en la regulación de las ATU de dotación e incremento de aprovechamiento, y el esquema adoptado deja en cuestión a la clásica actuación del suelo urbano que afecta a todos los conceptos regulados (incremento aprovechamiento, cambios de uso, reurbanización, y dotación).

Se observa un balance desigual en las reformas del procedimiento con asimetrías injustificadas en el plazo de aprobación entre Consejería y Ayuntamiento, o reducción no significativa ni procedente del periodo de información pública. Los órganos sectoriales siguen sin coordinarse, especialmente los del Estado. El avance de la reforma en materia de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico mediante modificación de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental es escaso y se propone una serie de medidas para mejorar la respuesta ambiental respecto al sistema de planificación establecido. Este asunto es básico para la agilización del procedimiento de aprobación de los instrumentos urbanísticos.

Se propone una liberalización absoluta del uso residencial en suelo rústico. Debe reducirse la habilitación de la vivienda en esta clase de suelo y ampliar la acción disciplinaria. Se han rebajado las condiciones generales de protección del suelo rústico (preservación por especial protección, pérdida de la no prescripción en especial protección o preservación. ¿Esta es la solución a la vivienda ilegal en suelo rústico? Los principios de la ley sobre el desarrollo urbanístico están remitidos a los reglamentos y deberían estar en la ley.

#### **- Hábitats rurales diseminados, núcleos rurales y actuaciones en suelo rústico**

Aunque el Anteproyecto de la LISTA cambia, por fin, el concepto negativo de “suelo no urbanizable” de la LOUA por el más acertado de “suelo rústico”, no obstante, sigue sin definirlo en positivo. Así en el artículo 11, titulado “Suelo Rústico” sólo se dice que integran esta clase de



suelo los terrenos que se deban incluirse en sus distintas categorías, las cuales se refieren a suelos de especial protección por legislación sectorial o a suelos que deben ser preservados, por una parte, y a suelo “común”, por otra. Ante ello se propone incluir una definición en positivo del suelo rústico antes de determinar sus categorías.

Se considera que ni el concepto de “hábitats rurales diseminados” ni su definición son acertados, considerándose más apropiado el concepto de “asentamientos rurales” diferenciando dentro del mismo los asentamientos más densos y concentrados, que serían los “núcleos rurales” y aquellos más dispersos, que serían los “asentamientos diseminados”, equivalentes a lo que ahora se denominan “hábitats rurales diseminados”.

Asimismo, el concepto de “núcleo rural” utilizado, que es el 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 (TRLRDU), a efectos de su posible clasificación como suelo urbano, no permite su identificación y exige su legalidad lo que obliga a definir cuando se produce la misma lo cual no se hace en el Anteproyecto.

Además, el Anteproyecto no contempla unas herramientas de ordenación y gestión específicas y sencillas para la ordenación de estos núcleos rurales que nada tienen que ver con los núcleos urbanos, lo cual debería subsanarse. Tanto en este caso como en el de los “hábitats rurales diseminados”, debe posibilitarse su ordenación directa desde el instrumento de planeamiento general correspondiente y, en su defecto, debe establecerse que podrán ordenarse mediante un estudio de detalle ya que resulta un instrumento simple y de fácil tramitación.

Por otra parte, el Anteproyecto flexibiliza la implantación de nuevos usos en el suelo rústico, incluyendo las viviendas unifamiliares aisladas que, sin embargo, no tienen acogida en el art. 13 del TRLRDU. Esta flexibilización puede contribuir al desarrollo del medio rural y a minimizar los procesos de despoblación que se están produciendo en las zonas más desfavorecidas. No obstante, se considera, que no contribuye a ello la exigencia en el Anteproyecto, como ya hace la LOUA, de proyectos de actuación y autorizaciones con carácter previo a la tramitación del proyecto de edificación en el caso de las actuaciones extraordinarias, así como una prestación compensatoria entre el diez y el quince por ciento del presupuesto de ejecución material de las obras o la posibilidad de seguir estableciendo, vía reglamento una duración limitada tal como se prevé. De acuerdo con ello se propone eliminar en parte estas condiciones.

Además, la apuesta por la implantación de dichas actuaciones en edificaciones de nueva planta, frente a una priorización y optimización del patrimonio edificado rural ya existente, no se alinea con los principios de un nuevo urbanismo, más racional y menos consuntivo de recursos naturales, que prioriza la rehabilitación de la ciudad existente, de lo construido, frente a los nuevos desarrollos urbanos. Por ello, se considera necesario implementar medidas con el objetivo de incentivar la rehabilitación y reutilización del patrimonio edificado.

**- Objeto, principios y fines del anteproyecto de ley, clasificación del suelo y actuaciones de transformación urbanística e instrumentos de ordenación urbanística**

Sería deseable que incorpore de algún modo la legislación sectorial, con referencia a los aspectos que condicionan la ordenación territorial y urbanística, que entronque y estructure un sistema unificado urbanístico-sectorial

Debería incorporar referencias concretas y definir el principio de sostenibilidad, movilidad sostenible o desarrollo sostenible y sus componentes específicos (de carácter social, económico y ambiental) y no limitar las alusiones a dicho concepto al título de la ley, a su exposición previa y a los primeros artículos relativos a objeto, fines, principios, directrices....

Sobre la reserva obligatoria de suelo destinado a vivienda protegida, se requiere una evaluación sobre el resultado de las mismas tras 18 años de vigencia de la LOUA y se propone que sea preceptiva la formulación y aprobación de los planes municipales de vivienda y suelo, sin los cuales el destino de la citada reserva de suelo producida y programada por la actividad urbanística resulta realmente incierto.

Se propone que, entre los FINES Y PRINCIPIOS de la ordenación territorial y urbanística, y entre sus propios objetivos, la ley introduzca los PRINCIPIOS DE LA “CIUDAD SANA” e incorpore referencias concretas a la resiliencia urbana, a la ciudad policéntrica, a la eficiencia sanitaria, a la densidad poblacional, a la necesidad de espacio y distanciamiento entre las personas, a las demandas de asentamientos y actividades en el medio rural, a la integración de la naturaleza en la ciudad, etc.

No se observa que, en coherencia con los objetivos formulados sobre el modelo de ciudad compacta, la regeneración y renovación de los tejidos urbanos, se fomente la promoción y/o rehabilitación de viviendas y de edificios en general en el suelo urbano.

Aunque se trata de una ley urbanística en el título no aparece como tal. Se propone que se denomine LOTUA (ley de ordenación territorial y urbanística de Andalucía).

Debe quedar más clarificada la definición del suelo urbano no solo para municipios sin planeamiento sino en todos los casos.

Sería necesario aclarar las ATU según la clase de suelo Urbano o Rustico Común en que se aplica y faltan reglas más precisas y específicas en las transformaciones urbanísticas en suelo rústico que objetivamente permitan evaluar la procedencia o no de dichas actuaciones por parte de los técnicos y juristas municipales, y de la administración en general.

La intervención vinculante del plan de ordenación municipal en el suelo rústico en cuanto a la definición y pormenorización de la futura ciudad con la correspondiente delimitación de sectores, áreas de reparto y cálculos de aprovechamiento medio y adscripción de sistemas generales, no constituye una simplificación suficiente del PGOU actual.

Deben reconsiderarse los instrumentos de planeamiento. Así, por ejemplo, no resulta necesaria la figura de PDU propuesta por la LISTA para los “pequeños municipios” sino un POM más simple, ágil y flexible para todos los municipios, grandes, medianos y pequeños. Se sugiere un cambio de la denominación de Estudio de Detalle por otra del tipo ERRU (ESTUDIO DE RENOVACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA), ERU (ESTUDIO DE REGENERACIÓN URBANA) o similar, respetando la premisa de no identificarlo como plan a los efectos oportunos.

**- Nuevo enfoque del modelo urbanístico, competencia municipal, sistema de cooperación y denominación de los instrumentos de desarrollo**

Se considera que la nueva ley conlleva un cambio de enfoque correcto en el que básicamente se permite "todo" siempre que quede debidamente justificado y pase por una evaluación ambiental, pasándose, después de varias décadas, de unos modelos que congelan las posibilidades de desarrollo en planes que ya están agotados antes de aprobarse, a un modelo en el que cada proyecto se propone cuando surge la oportunidad, y que se materialice sólo si se demuestra la viabilidad del mismo (ambiental, económica, social). No obstante, se propone lo siguiente:

- Dotar de más capacidad de acción al sistema de cooperación.
- La aprobación de los Planes de Ordenación Urbana debe ser de competencia municipal siempre y no sólo cuando hay un Plan Subregional aprobado.
- No debe cambiarse la denominación de los actuales instrumentos de desarrollo ya que ello provoca confusión.

**- Análisis de las Disposiciones Transitorias 1ª a 4ª**

Haciendo un análisis comparativo de la Disposiciones Transitorias 1ª a 4ª del Anteproyecto de Ley (LISTA) con las elaboradas con ocasión del Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía (LUSA), por tener una estructura similar, así como para facilitar la mejor comprensión de la reforma propuesta, se subraya la dificultad que añade el cambio en la clasificación del suelo para el tránsito entre las determinaciones de la LOUA y la LISTA.

Siguiendo el texto propuesto se exponen las interpretaciones plausibles para, a renglón seguido, señalar algunas contradicciones, vacíos legales y asimismo mejorar su redacción.

Con esta sistemática, se analiza qué terrenos tendrían la consideración de suelo urbano y cuáles quedarían en la categoría de suelo rústico, según la dicción de la D.T. 1ª del Anteproyecto de Ley. Según la D.T. 2ª se infiere que los instrumentos de ordenación pormenorizada y de gestión en suelo urbanizable sectorizado ejecutables a la entrada en vigor de la LISTA, conservarán su vigencia hasta su sustitución por los nuevos instrumentos de ordenación general (POM y POU).

En cuanto a la D.T. 3ª y 4ª se hace especial hincapié en la necesidad de clarificar cuál sería el régimen urbanístico del suelo en vigor durante la tramitación de los planes urbanísticos e instrumentos de gestión que cuenten o no con aprobación inicial. Proponiéndose en ambos casos una redacción aclaratoria.

### **3. RELACIÓN DE APORTACIONES**

A continuación, se adjuntan de manera literal e íntegra todas las aportaciones realizadas por los distintos miembros de la Asociación que han colaborado en la conformación del presente documento de alegaciones:

- **APORTACIÓN Nº 1.** LA CALIDAD DE LA NORMA, SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE BUENA REGULACIÓN
- **APORTACIÓN Nº 2.** TÍTULO DE LA NORMA. FALTA DE COMPETENCIA AUTONÓMICA PARA REGULAR EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. ANÁLISIS DE PRECEPTOS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
- **APORTACIÓN Nº 3.** LA NUEVA LEY DEL SUELO ANDALUZ: “LO SIMPLE, ES MÁS”
- **APORTACIÓN Nº 4.** LA VISIÓN DEL TERRITORIO Y LA INCORPORACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA LOTA (1/1994) EN EL ANTEPROYECTO DE LA LISTA
- **APORTACIÓN Nº 5.** PETICIÓN DE RESILIENCIA JURÍDICA Y TÉCNICA, PARA RECUPERAR LA CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN ARREBATADA AL PLANEAMIENTO GENERAL
- **APORTACIÓN Nº 6.** DIVERGENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE DICE MOTIVARSE LA REFORMA Y SU REGULACIÓN. CONTRADICCIONES E INDETERMINACIONES DEL TEXTO NORMATIVO. ANÁLISIS DE MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN MATERIA CLASIFICACIÓN DE SUELO, PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA, CONVENIOS, SISTEMAS GENERALES, PRINCIPIO DE EQUIDISTRIBUCIÓN, ETC.
- **APORTACIÓN Nº 7.** LA SOSTENIBILIDAD FORMAL DE LA LISTA, PÉRDIDA DE PROTECCIÓN DE LITORAL, AMPLIACIÓN DEL USO RESIDENCIAL EN SUELO RÚSTICO Y REIVINDICACIÓN DE MEDIDAS EN APOYO DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA
- **APORTACIÓN Nº 8.** EL RÉGIMEN DEL SUELO Y LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN
- **APORTACIÓN Nº 9.** ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA, TRAMITACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y SU EVALUACIÓN AMBIENTAL Y USOS EN SUELO RÚSTICO
- **APORTACIÓN Nº 10.** HÁBITATS RURALES DISEMINADOS, NÚCLEOS RURALES Y ACTUACIONES EN SUELO RÚSTICO
- **APORTACIÓN Nº 11.** OBJETO, PRINCIPIOS Y FINES DEL ANTEPROYECTO DE LEY, CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA



- **APORTACIÓN Nº 12.** NUEVO ENFOQUE DEL MODELO URBANÍSTICO, COMPETENCIA MUNICIPAL, SISTEMA DE COOPERACIÓN Y DENOMINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO

- **APORTACIÓN Nº 13.** ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS 1ª A 4ª

## APORTACIÓN Nº 1. LA CALIDAD DE LA NORMA, SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE BUENA REGULACIÓN

1.- La calidad de una norma jurídica depende de factores formales (corrección del lenguaje empleado, estructuración de texto de acuerdo con un orden lógico, claridad y precisión de su discurso) y de aspectos materiales como la adecuada incardinación en el ordenamiento jurídico al que pertenece y adecuado tratamiento de la realidad que pretende ordenar.

Desde siempre ha existido la aspiración a una buena regulación. La STC 150/1990 en su FJ 8 declara sobre la seguridad jurídica lo siguiente:

“La seguridad jurídica es, según reiterada doctrina de este Tribunal [SSTC 27/1981 ( [RTC 1981\27](#)) 99/1987 ( [RTC 1987\99](#)) y 227/1988 ( [RTC 1988\227](#))], «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio». En el presente caso son los aspectos relativos a la certeza de la norma, entendida como previsibilidad sobre los efectos de su aplicación, y a su retroactividad los que se hallan en cuestión.

Por lo que atañe al primero de ellos, hay que comenzar por recordar que los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, singularmente en un sector como el tributario que, además de regular actos y relaciones jurídicas en masa que afectan y condicionan la actividad económica global de todos los ciudadanos, atribuye a éstos una participación y un protagonismo crecientes en la gestión y aplicación de los tributos. Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abarcable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia (...). El subrayado es nuestro.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, regula por primera vez el principio de buena regulación, que actúa como mandato a las Administraciones Públicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa y reglamentaria, y que se descompone en una serie de principios y entre ellos el de seguridad jurídica, que define en los siguientes términos:

“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y las empresas”. El subrayado es nuestro.

Ya antes, sobre los aspectos formales de los textos legales o reglamentarios, el Consejo de Ministros el día 22 de julio de 2005 acordó aprobar las llamadas Directrices de técnica normativa (en adelante Dtn), que no tienen carácter normativo (de tenerlo solo sería aplicable a la Administración del Estado), pero que por su esmerada elaboración han sido utilizadas por algunas Comunidades Autónomas como recomendaciones en la elaboración de sus propias normas. De acuerdo con lo que dice su introducción:

“Las Directrices de técnica normativa que ahora se aprueban tienen un objetivo fundamental: lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos”.

2.- La lectura del borrador de mayo de la Ley que se comenta produce la sensación de haber sido elaborada de forma apresurada, hecha con prisa, como si no hubiese tenido el tiempo de reposo necesario para una segunda lectura.

Comprendemos que es urgente la simplificación de los procedimientos de aprobación de los planes urbanísticos porque si algo caracteriza la situación actual es que conseguir la aprobación definitiva se ha convertido en una tarea imposible. Ya no es sólo cuestión simplificación de trámites, sino incluso la coordinación de los informes sectoriales que deben emitir las distintas Consejerías. Pero un somero examen de las circunstancias que obstaculizan la tramitación de los planes revela ineficiencias administrativas clamorosas que no se solucionan con actos legislativos sino con acciones de gobierno. No tiene sentido, por ejemplo, que más de 5.000 expedientes de evaluación ambiental estén pendientes de informe en estos momentos, superando con creces (casi triplicando) los plazos de emisión fijados en las normas de aplicación, y dejando en suspenso inversiones que según la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo sostenible superan los 6.500 millones de euros.

De modo que la urgencia en el dictado de una nueva ley de suelo andaluza es relativa porque en tanto no se remedie el funcionamiento del aparato administrativo muy poca agilización puede esperarse de normas de simplificación del procedimiento. La sociedad necesita la Administración pública porque es el instrumento del poder político para materializar sus acciones y porque es un estamento neutral que equilibra en beneficio de los ciudadanos los muchos intereses económicos que de otro modo se impondrían. Por ello, como dice el art. 103.1 de la Constitución Española “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales (...) con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Mucho más urgente es afrontar con rigor la situación de la Administración pública andaluza, que una nueva ley urbanística.

Por tanto, dedicar el tiempo que merece la legislación de suelo a la mejora de la regulación no es tiempo perdido, sino tiempo ganado en beneficio de la seguridad jurídica.

Que este comentario se proyecte sobre el Título Preliminar del borrador tiene que ver con el hecho de que constituye para los juristas, y por ende para la sociedad en su conjunto, la expresión de las reglas básicas en las que toman cuerpo el resto de disposiciones de la norma, son también las reglas a las que se acude en caso de necesidad de interpretación de alguno de sus preceptos y las que posibilitan la tarea de integración normativa en el supuesto de lagunas o insuficiencias. Por ello se van a analizar algunos aspectos del borrador en relación con las Directrices de técnica normativa:

#### (Dtn) Nominación.

El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. El nombre de la disposición es la parte del título.

#### Borrador:

Nombre: Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

El contenido y objeto de la ley (regulación del uso del suelo y del territorio) no guarda relación alguna con su nominación.

El nombre asignado evoca un conjunto de acciones dirigidas al fomento del desarrollo sostenible y eso no se corresponde con la realidad de la regulación prevista.

El nombre no es ni claro ni conciso.

El nombre no refleja la materia regulada.

Propuestas de denominación: Ley del Suelo de Andalucía, Ley Andaluza del Suelo, con alguna variante que pueda incluir la palabra territorio.

#### (Dtn) Extensión de los Artículos:

Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

#### Borrador: (lo reproducimos con tamaño de letra 10)

Artículo 2. Fines de la ordenación territorial y urbanística.

1. Son fines de la ordenación territorial:

a) Favorecer la consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible respetando la diversidad interna de la región.



- b) Propiciar la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma Andaluza a través del sistema intermodal de transportes y sistema de telecomunicaciones
- c) Garantizar una distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la preservación de los recursos naturales y culturales.
- d) Consolidar un sistema de ciudades funcional y territorialmente equilibrado como base para la competitividad de Andalucía, la difusión del desarrollo y el acceso a las dotaciones, recursos y servicios en condiciones de igualdad para el conjunto de la ciudadanía, teniendo en cuenta la diversidad de los municipios andaluces según su localización y las necesidades socioeconómicas y de vivienda de cada uno de ellos.
- e) Contribuir a la mitigación del cambio climático, así como a la adaptación del territorio a las nuevas condiciones que de él se derivan.
- f) Regular, integrar y armonizar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio.

## 2. Son fines de la ordenación urbanística:

- a) Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía.
- b) Vincular los usos y transformación del suelo, sea cual fuere su titularidad, a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales, asegurando la adecuación e integración paisajística de las actuaciones urbanísticas.
- c) Delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, conforme a su función social y al interés general, garantizando una justa distribución de beneficios y cargas en el ámbito de cada actuación de transformación, así como la protección del medio ambiente.
- d) Asegurar la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen, impedir la especulación del suelo y garantizar su disponibilidad para los usos urbanísticos y los adecuados equipamientos urbanos, así como y el acceso a una vivienda digna a todas las personas residentes en Andalucía, estableciendo las reservas suficientes para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- e) Integrar el principio de igualdad de oportunidades, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, en la planificación de la actividad urbanística, promoviendo la igualdad de género en las actuaciones urbanísticas y garantizando la accesibilidad universal.

## 3. La actividad de ordenación del territorio es una función pública que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía y tiene los siguientes contenidos:

- a) Establecer el modelo territorial y los objetivos territoriales en la Comunidad Autónoma de Andalucía en función del ámbito de actuación y de los diferentes sectores de actividad, incluyendo la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.

- b) Definir los instrumentos de gestión necesarios para alcanzar los objetivos territoriales.
- c) Coordinar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio.
- d) Llevar a cabo actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial de la comunidad autónoma.
- e) Cualquier otro que se considere necesario para la efectividad de los fines de la ordenación territorial.

4. La actividad urbanística es una función pública que, desarrollada en el marco de la ordenación territorial, corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que, por esta ley, se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma, y comprende los siguientes contenidos:

- a) La planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, incluyendo la definición del modelo de ciudad y la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística definidos en esta ley.
- b) La incorporación en todos los instrumentos de ordenación y actuaciones urbanísticas de objetivos de sostenibilidad que favorezcan el modelo de ciudad compacta, la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental y urbana de los municipios de Andalucía.
- c) La transformación del suelo mediante la regeneración y renovación de los tejidos urbanos y la urbanización del suelo rústico de manera sostenible y justificada, incluyendo la determinación de la forma de gestión y el control y la supervisión de su ejecución.
- d) La regulación e intervención en el mercado del suelo y de la vivienda, fomentando la rehabilitación de viviendas e incluyendo la gestión de los patrimonios públicos de suelo, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las áreas delimitadas a tal efecto y la promoción de vivienda sujeta a un régimen de protección pública, así como el fomento de la rehabilitación y la reutilización de los edificios y la culminación de los actuales desarrollos.
- e) La disciplina urbanística, incluyendo la inspección de las actuaciones territoriales y urbanísticas, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación territorial y urbanística.
- f) La protección del patrimonio arquitectónico, histórico, cultural y natural.
- g) Cualquier otro que se considere necesario para la efectividad de los fines de la ordenación urbanística.

5. La ordenación territorial y urbanística se rige por los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española y los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

Parece que no es necesario afirmar que existe una enorme desproporción entre lo que se juzga adecuado en las Directrices de técnica normativa sobre la extensión de un precepto y el artículo que hemos inscrito en su integridad literalmente para contraponer ambas situaciones. Un precepto de estas características es inasumible, al menos esta materia debería estar regulada en dos artículos; uno referente a los fines de la ordenación del territorio y de la ordenación urbanística (este es el nombre que recibe el precepto) y otro a la actividad.

Pero más allá de ello y más importante, es el contenido del artículo y que internamente guarde un orden lógico de preposiciones.

#### (Dtn) Artículos: criterios de redacción

Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea.

Desde estas premisas, cabe plantear las siguientes propuestas:

a). Dado que la ordenación del territorio y la ordenación urbanística son ámbitos complementarios y que como tales se pretenden regular en una misma norma, parece razonable que el art. 2 contenga un apartado de fines comunes a la ordenación territorial y urbanística. Por ejemplo, pueden conformar un objetivo común los apartados 1.a) y 2.a). A su vez, hay partes del apartado 1.d) y 2.d) con redacciones similares, que podría ser otro fin común a ambas disciplinas. Desde luego, el apartado 2.d) tiene ese carácter de elemento común. Y a lo anterior podría añadirse como fin común la definición del concepto de desarrollo sostenible de tal modo que hiciera innecesario su reiteración a lo largo del articulado.

b). Sería conveniente la revisión del artículo con objeto de cada párrafo sea expresión de un solo enunciado. A título de ejemplo, no tiene sentido que el apartado 2.c) se refiera al contenido del derecho de propiedad, relacionado con el principio de equidistribución, pero que incluya una regla por completo ajena a este orden de ideas (“como la protección del medio ambiente”).

c). En relación con los fines de la ordenación territorial (art. 2.1) las letras c), d) y e) son reiteradas literalmente el art. 26.3 h), i) y j).

d). En relación con las “actividades” que corresponden a la Administración de la Junta de Andalucía y a los Ayuntamientos, (art. 2, apartados 3 y 4) debería revisarse su contenido porque parte de él es nuevamente reiterado en el art. 3 (modelo de ciudad compacta, regeneración y renovación urbana).

En definitiva, todo lo anterior pone de manifiesto un cierto apresuramiento y una falta de rigor que es incompatible con un texto normativo y más, con el Título Preliminar que está llamado a cumplir una doble función; la de normas directamente aplicables y la de regla de interpretación del resto de preceptos.

Quizá pueda ser útil para sistematizar la suma de fines, actividades y principios a los que se refiere el Título Preliminar un enfoque parcialmente distinto del art. 1. Así en lugar de que la Ley tenga por objeto “la regulación de la ordenación territorial y urbanística para una utilización racional y sostenible del suelo, del vuelo y subsuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía de acuerdo con su función social y conforme al interés general”, cabe la posibilidad de que el objeto sea la regulación de las actividades y la utilización del suelo con arreglo a principios generales básicos.

Todo ello seguido de la fórmula de que tal regulación se concreta en los instrumentos de planeamiento, los cuales a su vez están sujetos a determinados fines y principios más específicos. La redacción que proponemos es la siguiente.

Artículo 1. Objeto de la ley.

1. La presente ley tiene por objeto la regulación de las actividades y la utilización del suelo y del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con su función social, conforme al interés general y con arreglo a los principios de desarrollo sostenible, igualdad de trato y de oportunidades y protección del medio ambiente.

2. La ordenación territorial y urbanística se concreta y particulariza mediante los instrumentos de planificación establecidos en esta ley y de acuerdo con sus determinaciones.

Si se siguiera este orden, cabría desarrollar en este mismo precepto o en otro distinto los principios indicados como comunes de la utilización del suelo y así evitar su reiteración cuando se describan principios propios de la ordenación territorial y de la urbanística.

## **APORTACIÓN Nº 2. TÍTULO DE LA NORMA. FALTA DE COMPETENCIA AUTONÓMICA PARA REGULAR EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. ANÁLISIS DE PRECEPTOS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Con el objeto de cumplir con las condiciones expuestas por la dirección de la Asociación a la hora de presentar estos comentarios/alegaciones, haré referencia puntual y descriptiva a limitadas cuestiones de las muchas que puede suscitar la lectura del borrador de anteproyecto de ley (LISTA).

### **1. - Título de la norma.**

Como primera cuestión, entiendo que el título de la norma no cumple con las **Directrices de técnica normativa**, (Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa). Las Directrices tratan la cuestión de la elección de los títulos de las normas en su apartado I.b.7), bajo el epígrafe de «**nominación**».

El **objetivo** que debe perseguir la denominación de la ley es doble. En primer lugar, el título de la norma debe «permitir **identificarla**», es decir, que se pueda diferenciar nítidamente de cualquier otra ya existente, sin dar lugar a equívocos. Y en segundo lugar, tiene que «**describir su contenido esencial**», de tal manera que la simple lectura del título nos permita hacernos una idea lo más precisa posible de su contenido específico; se busca aquí tanto la expresividad del título como la singularización de la materia.

Para conseguir ese doble objetivo, las **Directrices** recomiendan que la redacción del nombre sea «**clara y concisa**». Mientras más corto, y al mismo tiempo completo y exacto, mejor. Hay que despojar al título de adjetivaciones superfluas.

Además, las **Directrices** vetan la inclusión en el título de «descripciones propias de la parte dispositiva». Es decir, se trata de dejar para el texto de la norma lo que es propio de esa parte, y no del título.

“Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía”, parece que se separa con mucho de una correcta descripción de lo que pretende ser una ley urbanística y de ordenación territorial.

### **2.- Artículo 5. Invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.**

Creo que el artículo 5, incurre en una clara ilegalidad por incompetencia de la Comunidad autónoma. Con el objeto de establecer y regular las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, se promulgó la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta encuentra su anclaje constitucional en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre

"las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas". En este sentido, y a título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, afirma que la expresión "régimen jurídico" contenida en el citado precepto constitucional "no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas". La Ley atañe, pues, a los órganos administrativos, a la actividad de la Administración y a sus relaciones, al régimen de los actos administrativos, al procedimiento y a los recursos administrativos, conteniendo previsiones generales sobre la potestad sancionatoria y el sistema de responsabilidad. Es decir, regula lo que, junto a la jurisdicción contencioso-administrativa, puede considerarse el núcleo central del Derecho Administrativo cuya unidad garantiza precisamente el artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

### 3.- La ordenación del territorio.

Respecto de los preceptos de la Ordenación del territorio se observan importantes carencias en:

- **artículo 27 (instrumentos de ordenación del territorio).** Es una relación incompleta y errónea. Falta, por una parte, los planes intermunicipales, planes especiales (de desarrollo del planeamiento territorial) y los planes con incidencia en la ordenación del territorio. Sobran, por otra, los proyectos de actuación autonómicos.
- **Artículo 40 (procedimiento elaboración POTA).** No se resuelve el problema del procedimiento de elaboración de los planes territoriales. Se repite la misma situación que tantas problemas ha planteado en el pasado. Igual afirmación se puede realizar respecto de los planes subregionales.
- **Artículo 45 y 46 (gestión territorial).** Salvo que reglamentariamente se realice alguna aportación significativa, estos preceptos no dicen prácticamente nada sobre las fórmulas de gestión territorial. Se pierde una magnífica oportunidad de regular una de las carencias más importantes de la ordenación del territorio. Incluso el anteproyecto otorga una doble naturaleza a algunas figuras (de planificación y de gestión), como es el caso de las actuaciones de interés autonómico.
- **Artículo 49-50 (las actuaciones de interés autonómico).** Su ámbito de actuación es poco delimitado y detallado en el anteproyecto. Probablemente de todos los modelos seguidos por las comunidades autónomas, Andalucía opta en este anteproyecto por el más extensivo y amplio de todos, especialmente en lo que se refiere a las iniciativas privadas. Ello puede abrir un nuevo frente de conflicto con los municipios, dejando a la comunidad autónoma un ámbito de actuación casi ilimitado y, por supuesto, no controlado por los instrumentos de planificación.
- **Por último, y términos generales,** los preceptos sobre ordenación del territorio deberían someterse a una revisión conceptual y sistemática. Valga, como ejemplo, la utilización habitual que realiza el anteproyecto del concepto "supralocal" en lugar del más correcto de "supramunicipal", con todo lo que al respecto ya ha expuesto el propio Tribunal Constitucional.

#### **4.- Disposiciones transitorias.**

Las disposiciones transitorias del anteproyecto no contemplan con claridad los diferentes problemas que se puede plantear con relación al tránsito desde una situación en la que los instrumentos de planificación (en trámite) se ordenan respecto de una clasificación del suelo ya conocida (urbano, urbanizable y no urbanizable) a otra en la que desaparecen los suelos urbanizables. Todo ello no queda claramente diseñado en las disposiciones transitorias.

### APORTACIÓN Nº 3. LA NUEVA LEY DEL SUELO ANDALUZ: “LO SIMPLE, ES MÁS”

La frase "less is more" (“menos es más”) parece que el arquitecto Mies Van der Rohe la cita para definir la claridad de la expresión de su arquitectura y la defensa de una lectura más simplificada de sus elementos ante la controvertida confusión que provoca la multitud de expresiones formales en aquella época, reduciendo la expresión material a lo eminentemente esencial basado principalmente en la simplicidad y precisión de sus formas geométricas.

He pensado que esta referencia podría ser un buen inicio para expresar con cierta similitud lo que precisamente adolece la futura Ley del Suelo de nuestra Comunidad Andaluza, que ya su propia denominación como L.I.S.T.A. (“Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía”) anuncia su enorme complejidad intentando fusionar la actual Ley del Suelo (L.O.U.A.) con la de Ordenación del Territorio de la Comunidad Andaluza desde la complicada superposición de ambas leyes y no desde la simplicidad revisada partiendo de aquel axioma de que lo “simple, es más”. Y aunque en su exposición de motivos expone su intención de flexibilizar el urbanismo estableciendo claras y sencillas reglas adaptadas a la realidad actual para agilizar los instrumentos de desarrollo urbanístico, no parece que al estudiar sus contenidos tenga demasiado que ver con ello, ni tampoco poder lograrlo por muy bien intencionadas que haya podido ser la definición de sus objetivos y la urgente necesidad que justifica su redacción.

Para ello, sería conveniente recordar previamente la reciente historia de la legislación urbanística de nuestra Comunidad Andaluza, por cuánto algunas de sus actuales consecuencias pudieran clarificar también su futuro. Es cierto que la disciplina urbanística en Andalucía logró en los iniciales años de la democracia en nuestro país importantes e históricos avances en su desarrollo teórico y práctico del planeamiento, principalmente el de la escala municipal. Avances que, a nuestro entender, ha sufrido en estos últimos años un cierto retroceso en cuanto a las importantes expectativas que abrieron aquellas iniciales herencias urbanísticas. La excesiva sectorización que está padeciendo el desarrollo del planeamiento, ha provocado una cierta confusión en los principales objetivos de su actual puesta en práctica.

Las transferencias a las Comunidades Autónomas de competencias urbanísticas y territoriales produjeron resultados muy variados y diversos. En cualquier caso, podríamos comprobar que la enorme complejidad de sus diferentes y contrapuestas directrices han colaborado a aumentar aún más este grado de confusión contradictoria tanto en sus determinaciones de competencias legislativas estatales y autonómicas, como en la concreción de los criterios y directrices de sus desarrollos. De la reflexión del “urbanismo urbano” de los Planes Generales de aquella primera etapa inicial de los años 80, se ha pasado a un estéril debate urbanístico que ha olvidado prácticamente los contenidos de la base y esencia de los principios de la práctica del planeamiento, es decir la ordenación física de la ciudad y del territorio.

El discurso de la planificación física de la ciudad y de su territorio, ha sido sustituido por una interminable discusión jurídico-administrativa que si bien resulta necesaria para el desarrollo del planeamiento no es suficiente, ni mucho menos capaz por sí misma, de aportar soluciones a los actuales problemas que nos plantea el planeamiento urbano y territorial en este siglo XXI. Las



buenas herencias metodológicas de aquella primera generación del planeamiento municipal de los citados años 80, descubriendo las identidades del Suelo Urbano, han sido sustituidas por un ineficaz debate excesivamente burocratizado, rompiendo la ilusionante y novedosa línea de trabajo que se diseñó en aquella primera generación del planeamiento de la escala municipal. Todo ello ha dado lugar a que la reflexión urbanística se haya apartado en cierta medida de la realidad urbana y territorial, no aportando ningún tipo de nuevas soluciones que demandan actualmente los nuevos problemas que se están produciendo tanto en la escala urbana de nuestras ciudades como en sus nuevas escalas territoriales debido a las necesidades que provocan las recientes innovaciones tecnológicas y las movibilidades que las infraestructuras nos están aportando en el entendimiento espacial de ambas escalas.

Por lo tanto, la “escala territorial” aparece como la asignatura pendiente a la que se ve abocado el planeamiento municipal a recurrir para solucionar sus nuevos problemas de ordenación que les plantean los nuevos modos de utilización estratégica del territorio y sus nuevas infraestructuras relacionadas a escala supramunicipal, obligando a los municipios a buscar soluciones ya fuera de sus propios ámbitos municipales. La economía de los territorios de nuestra Comunidad está dando muestras, y las dará más claras en los próximos años, de una nueva vitalidad que puede favorecer y estimular nuevos factores y formas de crecimiento si somos capaces de dotar de capacidades competitivas endógenas al modelo territorial. El objetivo de la intervención estará centrado en abrirse a esos nuevos retos que propicien la recuperación de la “centralidad periférica”, aunque con claves muy distintas a las producidas en la década de los años setenta y ochenta.

En este sentido el papel de la Comunidad Autónoma resulta ser esencial en el nuevo entendimiento de la escala territorial. La necesidad de diseñar una coherente Política Territorial diferenciada, y por tanto la importante traslación de las ideas y reflexiones urbanísticas de unos lugares a otros respetando las condiciones específicas de cada uno de nuestros complejos y diferentes territorios, se está viendo de alguna manera “cortocircuitada” por las estériles contradicciones y ambiguas confusiones que está provocando la excesiva burocratización sectorizada que se ha producido en estos últimos años. Todo ello va en contra de la creación de una disciplina como la “urbanística” necesitada de un cuerpo cada vez más científico y reconocido no solo a escala autonómica sino también nacional y europea. En caso contrario puede quedar reducido a un sin número de ideas localistas, simples y débiles, dónde todos los implicados se sientan con capacidad de actuar y planificar desde la aburrida e ineficaz sectorización a la que nos estamos viendo sometidos en este proceso de cierta “burocratización” del planeamiento urbanístico.

Analizando estos antecedentes, se llega a la evidente conclusión de que intentar fusionar la Ley del Suelo (L.O.U.A.) con la Ordenación del Territorio es un acierto y una necesaria visión conjunta de ambas escalas para repensar y proyectar la futura ciudad que será también de escala territorial sin abandonar los atributos de su escala urbana. Y al igual que ocurre con la práctica de la Arquitectura, en cuanto a su necesidad de repensarla conjuntamente desde sus dos escalas arquitectónicas y urbanísticas, posiblemente se producirá necesariamente el mismo proceso con la reflexión conjunta de la planificación, que al igual que en el caso de la práctica de la Arquitectura

deberá considerar la escala urbana y la territorial como dos caras de una misma moneda en donde la ausencia de una de ellas perdería su propio valor.

Es por todo lo expuesto, que parece contradictorio que aun coincidiendo con la exposición de motivos de la nueva Ley y la justificación de la misma no logre alinearse con la realidad objetivable de lo que expresa, produciéndose una cierta confusión entre el correcto y necesario discurso que se plantea con la realidad de sus contenidos que no son coincidentes con lo expresado en sus intenciones. Un confuso salto entre la teoría y la práctica que provoca un efecto “Torre de Babel”, en donde las justificadas intenciones no son coincidentes con la manera que se aplican y en consecuencia con sus efectos, produciéndose un cierto divorcio entre el discurso y la realidad de los contenidos de la nueva Ley del Suelo Andaluz al comprobar cómo se intenta integrar de manera mimética la vigente Ley de Ordenación del Territorio Andaluz, que data del año 1994, con la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (L.O.U.A.) del 2002, contradictoria situación con un documento territorial con 20 años de antigüedad desfasado de su realidad física con una L.O.U.A. del 2002 que se revisa y sustituye sin hacer lo mismo con el documento territorial que se incorpora sin revisar en la nueva Ley del Suelo, manteniendo además un Reglamento común para ambas. Todo ello podría provocar la paradoja de aprobar Planes Urbanísticos con la nueva Ley del Suelo en base a Planes de Ordenación Territorial anteriores a la L.O.U.A. que se revisa, pudiendo provocar una gran confusión en sus contenidos. Para evitar estas graves contradicciones, habría también que revisar dichos Planes de Ordenación Territorial para poder incluirlos en la nueva Ley de manera coherente con la revisión de la L.O.U.A., para que ambas leyes entrarán en carga en su aplicación conjunta en los desarrollos urbanísticos y no independientemente.

En su lectura del borrador de la nueva Ley del Suelo Andaluz, parece que se ha intentado confeccionar un documento más dirigido a “no molestar a nadie”, a un “quiero y no puedo” sin intención de imponer sus contenidos y dejando la posibilidad de su no aplicación por tiempo indefinido. Esta falta de credibilidad, y confianza que muestra su redacción al dejar libertad a su libre aplicación sin plazos previstos, como por el contrario así ocurría en la L.O.U.A., deja su acción futura en una enorme debilidad ante los 103 municipios que ni tan siquiera han iniciado procesos de adaptación a la L.O.U.A., a los 51 municipios que no han redactado aún su Plan General, o a otra serie de municipios que aun necesitando su revisión han apostado por las sucesivas modificaciones puntuales más que en la renovación de sus modelos urbanos y territoriales que tanto necesitan.

Por otro lado, la adaptación a la legislación Estatal de 2007 es una muy acertada iniciativa que se echaba en falta para evidenciar que el régimen jurídico del suelo es competencia del Estado y no de las Comunidades Autónomas, cuestión que clarifica y sentencia esa realidad urbanística. Sin embargo, se mantiene el concepto del “Suelo Urbano” pero deja en entredicho las importantes situaciones del Suelo Urbano “No Consolidado” por su situación de hecho, pero no lo reconoce como “Urbano” tal como lo recoge la legislación Estatal que lo consideraría este “No Consolidado” como “Rústico”, creando un importante vacío en este tipo de Suelo que se quedaría huérfano de figuras urbanísticas para su desarrollo.

Finalmente, entendemos que es posible que esta nueva Ley del Suelo genere mucha carga reglamentaria porque podría dar lugar a innumerables modificaciones y complicaciones en su aplicación. Por ejemplo, la L.O.T.A. tiene unas veintitantas modificaciones a las que se añadirán unas cuantas más, porque el P.O.T.A. ha funcionado como Reglamento de la Ley, lo cual no deja de ser contradictorio en cuanto a que se redacta un Plan Territorial sin desarrollos de reglamentos con sus consecuencias negativas en la falta de homologación en sus redacciones técnicas y sus consecuentes desajustes que se producen con respecto a las otras escalas de la planificación urbanística.

Sirvan estas reflexiones sectoriales al borrador de la nueva Ley del Suelo, para evidenciar la necesidad de su carácter conjunto de incorporar tanto la escala urbana como la territorial, para poder dar respuesta a los profundos cambios que se están produciendo en nuestras ciudades y en la sociedad de este siglo XXI, y que se está viendo encerrada en la peligrosa trampa de localismos aislados, incapaces por sí mismos de aportar soluciones a los nuevos problemas que degradan y desvalorizan cada vez más el “urbanismo” como disciplina de reflexión profesional y política.

Volver a retomar la buena herencia metodológica que nos legaron aquellos planes de “urbanismo urbano” de primera generación de los años 80, y asumir el desafío de pasar a la actualmente necesaria escala del “urbanismo territorial” que requieren los nuevos problemas de nuestras ciudades y sus territorios, sería un importante objetivo a plantear en estos procesos de renovación que necesita la práctica del urbanismo para afrontar este nuevo e ilusionante siglo XXI, de la misma manera que ocurrió en aquella década de los 80 descubriendo e innovando los conceptos del “urbanismo urbano” y que ahora parece requiere la misma capacidad de innovación para incorporar la escala territorial como necesarios requerimientos de la futura planificación urbanística.

## **APORTACIÓN Nº 4. LA VISIÓN DEL TERRITORIO Y LA INCORPORACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA LOTA (1/1994) EN EL ANTEPROYECTO DE LA LISTA**

### **APORTACIONES DE CARÁCTER GENERAL:**

- Se constata la tendencia observada en los últimos años tanto en España como en países importantes de la Unión Europea (algunos de referencia para el desarrollo del urbanismo y la ordenación del territorio en España), al primar explícitamente los aspectos que facilitan la actividad económica (desregulando muchos trámites, siguiendo y citando – DL 2/2020. BOJA 12 Marzo- los informes “Doing Business” del Banco Mundial) sobre los de planificación urbanística y territorial.
- La reflexión sobre el sentido histórico y estratégico de la ordenación urbanística y territorial se ha quedado en minoritarios círculos académicos, intelectuales y profesionales. El resultado ha sido una visión mayoritaria de un cuerpo normativo confuso, ineficaz y limitante del desarrollo económico y social tanto de las áreas urbanas como de las rurales. La tramitación interminable y farragosa de las propuestas de los planes urbanísticos y la falta de instrumentos de gestión específicos de la ordenación territorial han contribuido al desprestigio de la planificación y ordenación que, en su esencia, conlleva la oportunidad que en momentos históricos presentan territorios y espacios concretos. El debate y las reflexiones crecientes en todo el mundo sobre el futuro de las relaciones humanas y económicas en el momento actual y post Covid19 son un claro ejemplo sobre la función de los espacios de relación y los territorios en un sentido más amplio. En el texto se observa una permanente apelación al “coste de oportunidad” de una eventual inversión por parte de la iniciativa privada pero sólo en el sentido cortoplacista de la misma en posible colisión con la ratificada constitucionalmente función pública de la planificación urbana y territorial que, por su esencia es estratégica a medio y largo plazo.
- Debido a la existencia de las referencias que la legislación andaluza en la española y ésta en las Directivas, Estrategias y acuerdos en el marco de la Unión Europea y organismos internacionales empezando por las propias Naciones Unidas, el articulado de la LISTA tiene una pléyade de “significantes vacíos” en la terminología que utiliza, obligada precisamente por la jerarquía competencial y de acuerdos internacionales firmados por los distintos Gobiernos de España.
- La constante referencia al “desarrollo reglamentario” a lo largo del anteproyecto o a la “excepcionalidad” para no alinearse con algunas normas, por otro lado de gran transcendencia territorial, deja el documento con altas cotas de flexibilidad. Este atributo, la flexibilidad, no es en si mismo negativo al constituir “una demanda social” por las tramitaciones farragosas y rígidas normativamente a las que se enfrentan muchos proyectos. Una visión más flexible facilitaría la adaptación rápida a circunstancias y momentos históricos no previstos y de gran incertidumbre como el actual. Sin embargo la “flexibilidad” para proyectar una ciudad o espacios urbanos concretos ha de estar

referenciada a un conocimiento científico y análisis histórico de los procesos de construcción de ciudades y las externalidades positivas y negativas que conllevan.

- En este sentido, se abusa de conceptos no acotados en su significado, tales como los recurrentes de sostenibilidad (económica, social, ambiental), desarrollo sostenible, resiliencia, modelo territorial, modelo de ciudad, gobernanza, compacidad/colindancia/continuidad. Sin embargo también se utilizan otros como “urbanismo sostenible como modelo urbanístico”; “uso racional del territorio”, “ciudades y comunidades sostenibles” (Objetivo 11 Agenda 2030), “medidas de mitigación del cambio climático” (Obj.13 ibidem), “nuevas demandas de la sociedad”, etc. Este hecho requeriría de un glosario de términos para dilucidar qué se entiende en la LISTA en cada caso, pues puede llevar a contradicciones importantes en la interpretación de los acuerdos firmados internacionalmente y la práctica específica urbanística o territorial.
- No quedan claras las competencias de la comunidad autónoma para la tramitación, aprobación y seguimiento de los instrumentos de planificación y ordenación territorial/supramunicipal. La apelación constitucional a la autonomía local en última instancia en casos concretos de encaje de la propuesta de ordenación municipal en la territorial puede también llevar a conflictos importantes entre distintas instancias y niveles de la Administración.
- El DL 2/2020 de 9 de marzo (Boja 12 de Marzo) de Mejora y Simplificación de la Regulación para el Fomento de la Actividad Productiva en Andalucía establece modificaciones importantes a la Ley 1/1994 de 11 de Enero de Ordenación del Territorio con respecto a los proyectos de campos de golf de interés turístico, al informe de incidencia territorial en los instrumentos de planeamiento urbanístico, a la tramitación de los proyectos declarados de interés estratégico para Andalucía, y a la incorporación del Anexo II “Actividades de planificación e intervención singular en el ámbito de la Comunidad Autónoma”, subdividido (como ya existía en la LOTA) en “Actividades de planificación” y “Actividades de intervención singular” y con las incorporaciones que se fueron haciendo desde el DL 5/2012 en adelante con 4 incorporaciones en el primer caso: planificación de infraestructuras energéticas, Plan Andaluz de Acción por el Clima, Planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda e íbidem en materia de instalaciones deportivas; cinco en el segundo: depuración de aguas, helipuertos, parques de bomberos, servicios de protección civil, policía, instalaciones y equipamientos deportivos. La disposición derogatoria única, entre otras múltiples disposiciones, a la Ley 1/94 y al DL 5/2012 afecta a su Anexo II que, por otro lado no se incorpora a la LISTA. La pertenencia de una actividad en el anexo de la LOTA ha sido una constante en los procedimientos de tramitación y aprobación de muchas iniciativas.

## **APORTACIONES A LOS CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA:**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

## **I. Antecedentes de la Norma.**

- Final de sexto párrafo (...) “todo ello basado en la búsqueda de la calidad de vida de los ciudadanos y en el paradigma de la sostenibilidad desde una perspectiva social, ambiental y económica”. Faltaría la referencia explícita (algún organismo internacional que lo haya definido) al “paradigma” aludido.

- Octavo párrafo. (Encaje ordenación urbanística en el marco general de la ordenación territorial). La incorporación de los dos modelos de ordenación en un marco normativo unificado puede tener sentido siempre y cuando los ámbitos de análisis, diagnóstico y propositivo (incluyendo los instrumentos de gestión en el caso de la ordenación territorial) estén claros y las competencias definidas. La propuesta de la LISTA, donde no aparece la palabra “urbanismo” en su denominación y sí el término “territorio” (sostenible) es básicamente una ley urbanística.

- En el décimo párrafo y ss. se establece el encaje del “... cuerpo legislativo único que regulará la ordenación territorial y urbanística de Andalucía ...” con los artículos 45 a 47 de la CE y “la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos” y “... el urbanismo sostenible como modelo urbanístico ..” siguiendo la Agenda Urbana 2030 y la incorporación a la ley del Objetivo 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y el Objetivo 13 (medidas de mitigación del cambio climático). La lista de condicionantes y fines que menciona para conseguir dichos objetivos, visto el articulado de la ley, no dejan de ser significantes vacíos, como se afirmaba al principio.

## **II. Objetivos.**

Es loable (tercer párrafo) la búsqueda de “reforzar el carácter transversal .... de la ordenación territorial (OT) .. para dotar a las políticas sectoriales una estrategia común y coherente para el desarrollo de Andalucía ..”. (...) y para ello considera (cuarto párrafo) que el núcleo fundamental de la OT en esta norma es “flexibilizar el marco de actuación del planificador urbanístico municipal”. (...) Para ello (séptimo párrafo) “la nueva propuesta (...) pretende adaptarlo a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad...” y para ello aportar “nuevas soluciones” con “nuevos instrumentos”. Con respecto a la OT este objetivo genérico, especificado en los apartados siguientes, no se corresponde en el articulado de la LISTA.

En los objetivos específicos de la OT, el 3º pretende (acertadamente) “mejorar el contenido y el alcance de los instrumentos de ordenación territorial” en aras a (...) “ser más prácticos, realistas y ejecutables”. Al margen de otras consideraciones, en la práctica se han eliminado “las Normas” (sólo se mantienen en los planes de OT subregionales Art.43.1.c.3 de preservación del suelo rústico atendiendo a la preservación de valores específicos). Por otra parte, en la Sección 3ª del Capítulo III se muestran de forma tímida (esperando, una vez más, futuros desarrollos reglamentarios) los demandados instrumentos de gestión territorial y “un fondo de cohesión territorial”. La falta de instrumentos de gestión territorial, que como ya se ha apuntado, ha sido uno de los graves problemas que ha tenido la aplicación de la LOTA por su falta de desarrollo reglamentario que los contemplase.



El objetivo octavo ( “ajustar el reparto competencial”), menciona, en aparente contradicción con el objetivo tercero, pues después de afirmar que las determinaciones de la OT y las ambientales son prevalentes sobre las urbanísticas, no pueden quedarse “bolsas de suelo sin desarrollar” por no “ajustarse a las necesidades cambiantes de la sociedad”. Para evitarlo se “apuesta y defiende la autonomía local”.

## **APORTACIÓN Nº 5. PETICIÓN DE RESILIENCIA JURÍDICA Y TÉCNICA, PARA RECUPERAR LA CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN ARREBATADA AL PLANEAMIENTO GENERAL**

1. El impulso reformador de la legislación urbanística autonómica (LUSA→LAUSA→LISTA) parte de la formulación de una hipótesis sobre la necesidad de superación del urbanismo anterior por un urbanismo distinto. La LOUA, una legislación que sintetiza toda la tradición urbanística española del siglo XX, y la proyecta ajustándola a las nuevas exigencias, pretende ser sustituida por un nuevo urbanismo denominado a coro como “sostenible”, pero cuyo contenido preciso, hasta el momento, es desconocido desde el punto de vista teórico, jurídico, y real. ¿Encontraremos aquello que aún desconocemos esencialmente? En eso parece que estamos, negando lo que hemos conseguido, y buscando una alternativa desconocida. Todo parece indicar que andamos algo perdidos en nuestras abundantes y frondosas expectativas.
2. La insolvencia general del urbanismo contenido en la LOUA, proclamada por los defensores del revisionismo urbanístico, no ha sido mostrada de forma conocida y expresa en documento público alguno, ni ha sido demostrada. El planteamiento general de la acción legislativa presente se configura en la Exposición de Motivos como un “axioma” de naturaleza política, y al mismo tiempo, evidencia una clara muestra de debilidad conceptual, y de ausencia de legitimidad desde el punto de vista de la acción racional. El proyecto legislativo queda así, colgando del puro y ralo ejercicio de poder público, legítimo para impulsar y aprobar, pero insuficiente para aplicar y perdurar. En esta actitud han coincidido tanto el gobierno actual, como el anterior. Por ello, en ambos casos, el ejercicio legislativo, muestra síntomas de quedar en un gesto efímero en cuanto a su durabilidad y estabilidad de cara al futuro, pues un asunto tan aristado y poliédrico como la cuestión urbana actual no parece dejarse asir con los guantes de la simpleza.
3. Por el contrario, sí han sido formulados posicionamientos públicos en defensa del actual marco legislativo (LOUA). Cabe citar el formulado por Pedro Górgolas Martín<sup>1</sup>. Su disertación tiene un claro hilo conductor; a su juicio, los problemas del urbanismo andaluz (nueva dispersión urbana, desprogramación del suelo urbanizable, suburbanización ilegal, falta de rigor en la aplicación de los principios sustantivos de la ordenación urbanística...) devienen de una “inobservancia” de las prescripciones del vigente marco legislativo (LOUA), y no tanto, de su inoperancia instrumental o conceptual. Todo ello, potenciado adicionalmente, por las consecuencias de una política urbanística errónea por parte de los sucesivos gobiernos autonómicos, incluyendo en la crítica, a la labor legislativa realizada desde el Parlamento de Andalucía, en relación a las reformas legislativas aprobadas. Del conjunto argumentado, se deriva tanto la innecesaridad de revisar el actual marco legislativo, como la conveniencia de reforzar el compromiso con su cumplimiento, cuestión que no agota ni impide, plantear con base en el adecuado diagnóstico de la realidad urbanística, aquellas “reformas”, concretas y medidas, para completar y actualizar el vigente marco legislativo respecto a las anomalías o desviaciones detectadas en el transcurso del tiempo. Se reclama de un modo explícito y

---

<sup>1</sup> GÓRGOLAS MARTÍN, P (2018): «Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la Comunidad Andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual?» Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Vol. 52. Núm. 319. Pág. 43-83



fundado, más una corrección de la política urbanística (por tanto, del planeamiento vigente) y un ajuste reformador, que una revisión legal. Esta aportación no avala el proceso legislativo iniciado por ambos gobiernos, al menos, con el alcance pretendido de las líneas de trabajo “revisionistas” con el que se ha orientado desde su inicio.

4. También cabe considerar explícitas las críticas al “modelo de PGOU” formuladas por Manuel Benabent<sup>2</sup>, actitud que se suma a una corriente histórica en la crítica urbanística. Este autor considera agotado el modelo de PGOU del urbanismo anterior, pues la “naturaleza” normativa y cerrada del PGOU no puede adaptarse, según su criterio, a la nueva realidad territorial y política, derivada de los vertiginosos cambios que impone el mundo globalizado. Todo ello conduce, a que la salvación del urbanismo, que resulta aún necesario, pasa por concebir un “nuevo plan”. En la nueva visión de la planificación urbanística defendida, el alcance de las determinaciones normativas y anticipatorias del futuro, deben reducirse y ser sustituidas por un método que minore las distancias entre la toma de decisiones y el momento de realizar las actuaciones. Para ello, el nuevo plan debe ganar en componentes estratégicos, y perder peso en los elementos normativos cerrados y anticipatorios.
5. La dialéctica de ataque deslegitimador del plan, por una parte, y de defensa del plan por otra, es una constante histórica en el devenir de la cuestión urbanística de la segunda mitad del siglo XX. La más certera y sistemática relatoría de ese proceso la ha realizado Fernando de Terán<sup>3</sup>. En nuestra opinión, la síntesis de dicho relato cabe centrarla en dos cuestiones:
  - El urbanismo no ha quedado al margen del dilema (círculo vicioso) entre liberalismo (liberalización del suelo, desregulación, proyecto urbano, fragmentarismo, la ciudad por partes) e intervencionismo (control de la actuación urbana desde el plan, la visión unitaria de la ciudad, normativización, anticipación y determinación del modelo urbano). Estas dos visiones sociopolíticas generales, han ido reproduciendo de modo alternativo y recurrente distintas propuestas de enfoque urbanístico en los diversos momentos históricos vividos (ciclos alternantes de progresión-recesión). En nuestra opinión, la situación actual toma paralelismos, y distancias, con la vivida al final de los años 70 y principios de los 80; por lo que tiene de denostación de los modelos urbanos de crecimiento expansivos, y de defensa del repliegue urbano como remedio y salvación de lo anterior, con la diferencia, de que el ataque al plan y su estrategia se hace, ahora, desde el ambientalismo ideológico, y no desde la defensa de la arquitectura frente al urbanismo.
  - El urbanismo, por otra parte, no puede prosperar añadiendo mejoras a sus capacidades de intervención urbana, si se desentiende o abstrae, de los procesos urbanos reales (metropolitanización, suburbanización, globalización), y, por tanto, debe acometer el

---

<sup>2</sup> BENABENT-FERNANDEZ DE CORDOBA, M (2019): «La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo» Ciudad y Territorio, nº 201. Ministerio de Fomento. Madrid. pp. 451-466.

<sup>3</sup> Véase “Resurgam. Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento”, Artículo publicado en el núm. 3 de la Colección Mediterráneo Económico: “Ciudades, arquitectura y espacio urbano”. Coordinado por Horacio Capel. 2003.pp-241-266.

asunto de los nuevos procesos de urbanización manifestados por las ciudades, como parte de su debate reformador.

6. Sin embargo, si algo destaca de todo el análisis anterior, es que las distintas posiciones esgrimidas, a favor y en contra del plan, y del urbanismo, y la proclamación apriorística de grandes soluciones y alternativas, han demostrado la base parcial de su razón de ser, es decir, en algo habían acertado en su análisis crítico de los problemas, y en las líneas de actuación propuestas; pero también, han demostrado, que dicho análisis no era completo, y que las líneas de actuación han sido insuficientes para contener, dirigir, u orientar, los procesos urbanos y territoriales reales, como ha evidenciado la evolución constatada de las ciudades.
7. Tras ello, cabe asentar, al menos, dos conclusiones:
  - La primera, atañe al relativismo de los posicionamientos, es decir, aportan algo positivo hasta cierto nivel de realidad, y dejan de hacerlo, una vez superado este; luego, en ninguna de ellas por si mismas, podemos encontrar ni el “bálsamo” con capacidad de sanación universal, ni el “grial” de la verdad suprema. En consecuencia, parece que el camino más apropiado lo hemos de buscar en una hibridación de principios diversos.
  - Por ello, la segunda conclusión nos advierte, que no debemos desechar las aportaciones que se formulen o reciban, aunque provengan de posicionamientos en principio enfrentados y aparentemente contradictorios, sino detectar cuál es el ámbito en que manifiestan su potencial de acierto para el asunto que a todos nos trae: la mejora de la ciudad.
8. Luego la historia del urbanismo nos avoca a seguir buscando un nuevo equilibrio entre la anticipación y guía de la ciudad a través de modelos planificados, como proceso intencionado de gobierno, y el modo de realizar las intervenciones en ella para conseguir la adecuada orientación de su evolución, y, por tanto, una particular formulación de liberalismo e intervencionismo, sancionado siempre, por el acierto de las propuestas, no sólo en su configuración anticipada (planificación), sino a la hora de materializarlas (gestión y ejecución), y evaluar sus verdaderos efectos (seguimiento).
9. Si algo hemos certificado en el conocimiento de las ciudades y el sistema urbano de nuestro territorio, es que no se trata de un ámbito uniforme: no es ya la diversidad formal de nuestras ciudades, sino, sobre todo, la constatación evidente de que se trata de un sistema organizado por principios jerárquicos. Esa característica, tan evidente como realmente desconocida en sus fundamentos, es una categoría de diversidad incuestionable de la realidad. Aquí podemos encontrar una guía relevante: si nuestra realidad urbana es jerárquica, y, por tanto, diversa, o no estrictamente equivalente ¿porque concebimos para actuar en ella, sistemas unitarios de intervención y planificación? No estamos planteando una cuestión retórica para iniciar una investigación explicativa, sino para reclamar una evaluación del proyecto legislativo actual. ¿Qué aporta este proyecto legislativo para abordar la evolución de las ciudades del sistema urbano andaluz?

10. Cada cual puede enfocar la respuesta como más le apetezca, esta es una de las consecuencias directas de la ausencia de un diagnóstico público de la situación urbanística en Andalucía. Este error grave, que no permite centrar motivadamente el debate urbano y territorial, no es sólo una deficiencia estructural del presente proyecto legislativo, pues la comparte plenamente con el proyecto legislativo del gobierno anterior a éste. En mi sola opinión, este proyecto legislativo resulta muy difícil de valorar a partir de lo que aporta, prácticamente nada nuevo, a pesar de los cambios de nomenclatura; sin embargo, resulta muy relevante, lo que desecha, elimina, disuelve, o desintegra.
11. Entre lo que desecha, computable como verdaderas oportunidades perdidas por la relevancia de los asuntos para avanzar en la mejora del urbanismo en Andalucía, debe destacarse:
- La inconsistencia operativa en la que queda el concepto de “sostenibilidad urbana y territorial”, sin principios explícitos de aplicación, ni ámbitos de referencia por objetivos, ni indicadores o estándares para su seguimiento. Completamente disuelto en conceptos indefinidos e inconcretos.
  - Ausencia absoluta de planificación urbanística unitaria, y por tanto, desde una perspectiva local, para los fenómenos metropolitanos, o para la integración del fenómeno suburbano en los modelos urbanos y territoriales, dando continuidad a la estéril política de regularización de lo nacido en la ilegalidad con la intención de utilizar la ley para mantener a esos espacios en esa anómala situación jurídica.
  - Sin aportaciones sustantivas en cuanto a la coordinación de las políticas sectoriales con la planificación urbana y territorial.
  - Sin intervenir en la reorganización del procedimiento de aprobación de los planes para ganar en racionalización y eficacia tanto en la coordinación y colaboración administrativa y sectorial, en las garantías generales de los ciudadanos, o en cómo mejorar su recorrido administrativo.
  - Los sistemas de gestión no reciben ningún impulso de adaptación o matización para ganar eficacia en los municipios de baja demanda de urbanización y escasa capacidad de gestión. O los propios procesos de regularización de ámbitos suburbanos, históricamente atascados en los sistemas de actuación ordinarios.
  - Y omisión general en la definición de lo que es el “modelo territorial” regional y subregional, y el “modelo urbano”: las dos sustancias orientadoras de toda acción territorial y urbanística, y, por ende, a lo que debe subordinarse positivamente toda la acción legislativa emprendida.
12. Sin embargo, lo que se elimina, es todo el marco legislativo anterior (LOUA), y, por tanto, toda la referencia urbanística previa a la promulgación de la ley de Suelo del Estado, que se instaura ahora, como el único sustento conceptual del anteproyecto. Esto que para muchos será motivo de triunfo de las verdades del barquero, deja a todo nuestro planeamiento vigente (una conquista sin parangón histórico) sumido en un mar de dudas, respecto a la aplicación de las nuevas disposiciones legales. Pues, ese planeamiento, que es el único que afortunadamente tenemos, es justo lo que esta nueva legislación niega en su articulado. La traducción de ese

planeamiento hacia el futuro, toda vez que se proclama su vigencia indefinida, hasta su total ejecución, se pretende resolver con una “naif” disposición transitoria, que da por natural e inocuo, el giro contracopernicano que supone esta ley respecto a ese planeamiento, pues desnaturaliza toda la base sobre la que éste se sustenta: otorgando a las normas del plan vigente sobre el suelo urbanizable el carácter de “directriz” (¿?), y no sabemos si también, sobre el suelo urbano no consolidado, cuyas determinaciones pueden ser modificadas mediante Estudio de Detalle. O la desconsolidación potencial del anterior suelo urbano consolidado, el cual, habría perdido el apellido, y habría ganado que puede ser incluido en operaciones de transformación urbanística de incremento de aprovechamiento (asumiendo cargas nuevas), o asumiendo cargas nuevas por obsolescencia de la urbanización (readquisición de la condición de solar perdida por obsolescencia sobrevenida). Todo lo anterior disponible no desde la innovación del planeamiento general, sino desde la delimitación de actuaciones de transformación urbanística, que pueden ser impulsadas por los particulares.

13. Y es que el sistema de planeamiento propuesto, fundado en la división del planeamiento general en tres niveles de determinación probable o diferida, comporta, en el fondo, una disolución del concepto de planeamiento general. El cual, sin determinar con precisión qué partes de la ciudad debe observar en su redacción para afrontar sus decisiones, puede adoptarlas, o no, pero, sobre todo, las toma sólo sobre una parte de la ciudad, abstrayéndose del resto (que es la ciudad en sí misma, la existente, y a la que finalmente se añadirá su acción). Por ello, el nuevo Plan de Ordenación Municipal propuesto (POM) será un plan, o no, de alcance y contenidos inciertos. ¿Luego para qué tenemos que hacerlo? Y su pariente cercano, el Plan de Ordenación Urbana (POU), sólo es un plano de calificación del suelo urbano, antes consolidado, y ahora expectante de ser renovado, intensificado, o resolarizado, según propongan sus propietarios, o la administración, pero que tampoco tiene porqué ver al POM, ni contener los parámetros de ordenación del suelo, pues esto, puede, o no, constituir un tercer nivel de las determinaciones urbanísticas que son sus ordenanzas. Esto último, y lo que contenga el POU, que es el nuevo concepto de ordenación detallada, puede ser alterado por un Estudio de Detalle, salvo en la determinación del aprovechamiento (si estuviese definido en esos planes): se instaura así, el gran comodín de los pequeños propietarios y operadores urbanos, instituido en un novedoso régimen de innovación del planeamiento superior (¿o mejor, “anterior al ED”?).
14. Todo ello tiene un sentido claro: se sustituye el “urbanismo planificado”, que acota las expectativas en el marco de una visión general de la ciudad, por el “urbanismo negociado”, en el que cabe hacer peticiones sobre una parte de ella, abstrayéndose del resto. Con este sistema no deberíamos volver a ver un plan como los que ahora tienen nuestras ciudades. Cabe preguntarse: ¿qué y quién va a negociar las cuestiones urbanas de las ciudades? Pues la ley no lo especifica esto con claridad. Algunos albergamos ciertas dudas de que este sea el mejor sistema para nuestras ciudades, máxime cuando no tenemos muchos referentes de su aplicación que nos permitan confiar en su acierto respecto al sistema vigente.
15. También resulta sorprendente, el impulso desintegrador que recibe uno de los pilares del urbanismo anterior a superar y denostar, es decir, el concepto de “equidistribución”, que en sí

no es eliminado del marco legal, pues se mantiene con vocablos como “área de reparto” y “aprovechamiento medio”, aunque que se aplicarán en el ámbito de “cada actuación urbanística”. Es decir, de nuevo se evidencia cómo se pierde la perspectiva de la “ciudad” para reducirla a la capacidad (fragmentaria y cortoplacista) de la actuación urbanística concreta. Con ello, se eleva a principio legal y general de actuación, aquello que sólo era una práctica irremediable, en las ciudades sin perspectivas, y en algunos planes deficientemente instrumentados. Se pierde de esta forma la perspectiva de la obtención de los sistemas generales, sobre todo los de gran superficie, y la capacidad de disponer su localización bajo principios de modelo urbano. Esta sutil innovación elevada a principio legal, secundariza las capacidades de actuar en favor del “interés general” (actuación de fondo), y prioriza la defensa e imposición sobre lo anterior de los intereses particulares y coyunturales (actuación de forma).

No obstante, llama la atención que este avanzado sistema de decisiones diferido, parte de que va a establecer un “aprovechamiento medio”, no solo para las nuevas actuaciones de transformación en suelo rústico (antiguo urbanizable), sino también para las que se delimiten en suelo urbano. Sin embargo, la edificabilidad, necesaria para calcularlo, siempre se establece en este sistema al delimitar un ATU, cosa que para los planes previstos es potestativa. En este estado estructural de licuefacción de la realidad e incertidumbre sobre el futuro, ¿cómo se puede hablar de sistemas generales o de aprovechamiento medio, cuando no hay certeza de en qué momento se definirá la edificabilidad necesaria para su determinación?

16. Por todo lo dicho, este anteproyecto, y el sistema que pretende instaurar presenta importantes espacios de mejora en la anhelada y buscada mejora del urbanismo en Andalucía, pretendida por todos. El asunto tratado, la planificación territorial y urbana de Andalucía, creemos que, por su naturaleza estructural e institucional para el modelo de desarrollo de nuestra Comunidad Autónoma, no se aviene positivamente a las servidumbres de los calendarios apresurados o urgentes, aunque este es el escenario en el que se inscribe el periodo de participación del Anteproyecto. Ello aconseja huir de los necesarios análisis sistémicos y profundos, que requeriría una reforma como la planteada, y que aspira a convertirse en código general sobre esta materia. Sobre todo, en cuanto a lo que verdaderamente puede aportar a nuestras ciudades y sus retos de futuro, más allá de las controversias teóricas, sean de naturaleza técnica, o jurídica, pues este momento, en el que el proceso de urbanización parece imparable y polarizado, la necesidad de gobernarlo se presenta, inaplazable y de mayor exigencia.
17. En este contexto, los que nos mantenemos sin apostatar, ni abjurar, del patrimonio social que constituye el acervo creado por la disciplina del urbanismo y la ordenación territorial, nos resistimos a no realizar algunas sugerencias para incorporar al novedoso sistema de planificación e intervención propuesto, y con ello, afinar sus resultados.
18. En esta perspectiva, cabe realizar varias propuestas de reforma del anteproyecto, ninguna de ellas sistémica, ni sobre la totalidad. Serían las siguientes:

## **PRIMERA PROPUESTA DE MEJORA:**

Racionalizar el sistema de planeamiento propuesto: eliminar el PDU y el POU y completar la definición de contenidos del Plan de Ordenación Municipal. Abordar la verdadera adaptación del sistema urbanístico a la jerarquía del Sistema de Ciudades mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria.

La sostenibilidad del urbanismo perseguida y proclamada por el Anteproyecto, descansa sobre el ajuste de las propuestas de la planificación urbana a las “necesidades” de las ciudades. No se aprecia el instrumento, ni el modo o método, en que estas necesidades serán determinadas. Sin la determinación del nivel de demanda urbana general de la ciudad (DUG), no es racionalmente posible, dimensionar y configurar el pretendido “modelo urbano” que supuestamente va a disponer el POM. Tampoco podrá delimitar justificadamente actuaciones de transformación urbanística (ATU) de nueva urbanización, pues para ello, debe evaluar previamente, la capacidad del suelo urbano para atender las necesidades apreciadas en la DUG. Esto no podrá hacerse sin conocer la calificación del suelo urbano excluido de las ATU urbanas, y de los parámetros de las ordenanzas que los regulen, y tampoco sin conocer la capacidad de las ATU urbanas que se prevean. Es decir, estas operaciones de evaluación, no se pueden abordar sin conocer el contenido expreso del POU, pues son exactamente su contenido legal. Sin ello, no podremos saber, cumpliendo los principios de sostenibilidad de la propia ley, si podemos delimitar ATU de nueva urbanización en el suelo rustico, o no. Luego detectamos una relación de dependencia circular entre las dos figuras propuestas para regular el devenir de la ciudad. Esto cuestiona su supuesta relación diferida, al tiempo que su relación jerárquica (general-detallada).

Creo que de este modo puede expresarse, lo escasamente racional que es intentar establecer un “modelo urbano” sin establecer la DUG, y sin conocer la ciudad existente, y sus expectativas de evolución encomendadas al POU. Es decir, que la opción de dividir la intervención en la ciudad, en dos planes, no es racional. Por eso se propone en primera instancia eliminar el POU como Plan, tanto de la ordenación detallada, como del sistema de planeamiento, e integrar su contenido en el POM.

En segundo lugar, el Plan de Delimitación Urbana (PDU) propuesto para municipios de menos de 10.000 habitantes, es prácticamente la fusión de los planes que se han dividido en el nivel urbano superior a ese curioso umbral. En este contexto, en coherencia con dicho anteriormente, se propone eliminar dicho PDU, por ser prácticamente equivalente al POM+POU, que se propone como mejora del sistema de planeamiento de la LISTA.

Finalmente, resulta palmario que el intento de jerarquización de las determinaciones urbanísticas, y modos de actuación, para adaptarlos a las ciudades de baja demanda de urbanización y escasa capacidad de gestión, han fracasado en la LISTA. No se advierte la necesaria adaptación de las determinaciones urbanísticas a estos ámbitos, ni se han introducido modalidades de ejecución y gestión unitarias distintas a las ordinarias, ni se conocen los estándares y límites propios de estos espacios, ni sus particularidades de

planificación y tramitación de instrumentos urbanísticos. Es decir, no se aprecia avance ni distinción alguno en este asunto.

La expectativa de producir desde la Ley, la demandada diferenciación y adaptación del instrumental urbanístico general, a las distintas realidades urbanas del sistema de Ciudades de Andalucía, parece una y otra vez, avocada al fracaso. Tal vez se trate de una operación jurídica propia de una reglamentación, y por ello, debemos eludir su disposición desde la ley. Con rango de Ley, solo debe apreciarse la necesidad de realizar esa adaptación, pero no su concreción y definición, la cual, puede ser abordada con mejores garantías de acierto desde la potestad reglamentaria. Y en esa dirección, debemos aspirar a tener una reglamentación urbanística no temática (planeamiento, gestión, disciplina...), sino por tipos de ciudades: áreas metropolitanas; ciudades medias y sus sistemas polinucleares; centros y núcleos rurales...En este sentido, se propone incluir esta habilitación reglamentaria como disposición última del sistema de planeamiento de la LISTA.

Finalmente, se propone, además, mantener el nombre actual al plan principal del planeamiento general de la LISTA, y denominarlo “Plan General de Ordenación Urbanística”, PGOU, por una cuestión de respeto cultural, inercia social, y economía memorística y lingüística.

Por todo lo expuesto, el POM, debería mutar a PGOU, como acto de resiliencia jurídica y técnica, con la siguiente regulación de contenidos (en azul y negro, texto LISTA que se mantiene; en rojo aportaciones al texto LISTA; en tachado texto eliminado):

*“Artículo 62. El Plan ~~Municipal~~ **General** de Ordenación **Urbanística**.”*

1. El Plan **General** de Ordenación ~~Municipal~~ **Urbanística** establece, en el marco de la ordenación territorial, el modelo general de ordenación del municipio que comprende:
  - a) *La clasificación del suelo con la delimitación del suelo urbano y del suelo rústico.*
  - b) *La delimitación y la normativa de las categorías de suelo rústico.*
  - c) *La determinación de la demanda urbana mínima del municipio, y en su caso, de la suplementaria conforme a lo previsto en los artículos 3.2 y 43.1.d.2º, según determine el plan de ordenación territorial de ámbito subregional, o en su defecto, la fórmula de cálculo que reglamentariamente se habilite para ello.*
  - d) *La evaluación de la capacidad de atención de dichas demandas en el suelo urbano sea en ámbitos excluidos o incluidos en futuras ATU. A estos efectos se establecerán las correspondientes cuotas generales del crecimiento mínimo municipal a signadas a dichos ámbitos urbanos. Las demandas mínimas o suplementarias, en su caso, que no hayan sido atribuidas al ámbito urbano, serán atribuidas por el plan, al suelo rústico.*
  - e) *La división de la ciudad en áreas urbanas básicas para la aplicación de los objetivos de sostenibilidad urbana pretendidos por el plan, y para a la organización de las funciones dotacionales de la ciudad, y su vinculación con parámetros urbanísticos básicos de intensidad y uso.*
  - f) *Las alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística. Y las ordenanzas de edificación y urbanización, en su caso.*

- g) Los criterios y directrices sobre parámetros básicos máximos para la intervención en la ciudad existente por zonas urbanas y para los nuevos desarrollos en el suelo rústico.*
- h) El esquema de los elementos estructurantes del futuro desarrollo urbano que comprenderá, entre otros como mínimo, los sistemas generales de comunicaciones, equipamientos, espacios libres e infraestructuras conforme a los estándares que se establezcan reglamentariamente.*
- i) La delimitación de la actuación o actuaciones de transformación de nueva urbanización o las del suelo urbano que potestativamente se estimen convenientes o necesarias para su inmediata ejecución. Las ATU no delimitadas por el Plan, deberán aprobarse junto al planeamiento de desarrollo necesario para su ejecución conforme a lo previsto en los arts. 66, 67 y 68.*
- ~~2. Las determinaciones del Plan de Ordenación Municipal tendrán carácter normativo en el suelo rústico. Para el resto de los suelos, y salvo que el Plan disponga otra cosa, carácter de directriz.~~
2. El Plan de Ordenación Municipal es el marco para coordinar las políticas sectoriales sobre su ámbito de conformidad con lo dispuesto en la ordenación territorial.
- 3.- *Reglamentariamente serán determinadas las características, y estándares aplicables a cada tipo actuación, y áreas urbanas de la ciudad, en función de las particularidades que exijan la localización de las ciudades en los distintos ámbitos territoriales en los que se ubiquen, y de su rango en el sistema de ciudades de Andalucía. Igualmente, dicha regulación reglamentaria adaptará, el contenido del PGOU, y sus modalidades de tramitación, en relación a los principios y previsiones generales señalados en esta Ley.*

*Artículo 64. Los Planes de Delimitación Urbana para pequeños municipios. (A eliminar íntegramente).*

*Artículo 65. Los Planes de Ordenación Urbana. (A eliminar íntegramente)*

## **SEGUNDA PROPUESTA DE MEJORA:**

### Completar las actuaciones de transformación urbanística de dotación.

La Ley, en su formulación original (sin la reforma anterior propuesta) carece del marco espacial necesario para abordar un tratamiento de objetivos de sostenibilidad urbana y territorial. Tan sólo la previsión acertada de “zonificar” la ciudad (erróneamente atribuida al POU) deja abierta la puerta a que el planeamiento pueda mejorar esta cuestión, aunque estas “zonas” sólo son una aproximación intuitiva, desprovista de la necesaria orientación, para habilitar el soporte espacial de la sostenibilidad perseguida. En este contexto, además de un ámbito de actuación firme y claro, la sostenibilidad real necesita instrumentos para operar sobre la realidad urbana en el sentido de reorientar la estructura de las zonas que organizan la ciudad. Las ATU de regeneración y reforma urbana, y las de incremento de aprovechamiento/dotación, son instrumentos que operan suficientemente sobre la realidad lucrativa y privada de los usos urbanos, aunque siempre anudadas al concepto de otorgamiento de incrementos o nuevos aprovechamientos. A veces, la mejora no parte del otorgamiento de más aprovechamientos, sino de una reorganización de estos y de las dotaciones existentes, con el objetivo principal de la mejora de sostenibilidad urbana de las zonas anteriores. Para ello, dependiendo de la situación urbana de partida, será necesario complementar los usos dotacionales con incrementos de superficie, o reagruparlos para centralizarlos en dichas zonas, o permitir su evolución funcional (sustituyendo unos usos por otros) junto con las mutaciones sociológicas que experimenta el ciclo vital de los ciudadanos



que las habitan. Pues este es el objetivo de una nueva operación de transformación urbanística de dotación: **la reorganización dotacional de las áreas urbanas básicas.**

Se trata de una nueva ATU, cuya finalidad es relocalizar las dotaciones existentes en una zona urbana, para centralizarlas y poder mejorar la movilidad peatonal y no motorizada, jerarquizar los viarios internos para mejorar la calidad ambiental de las zonas residenciales, al tiempo que reforzar la identidad urbana de los habitantes con su zona. No se trata de otorgar nuevos aprovechamientos, sino de reubicar usos y aprovechamientos de unos lugares a otros, incluidos por supuesto, los dotacionales que son su finalidad principal. También debe contemplarse la posibilidad de reducir suelos dotacionales sobredimensionados reutilizando los suelos liberados para constituir parques públicos de viviendas protegidas destinadas a alquiler rotativo, sólo permisible cuando estén garantizados los estándares dotacionales urbanos dispuestos por la ley.

No obstante, como la ley no contiene estos estándares, estas actuaciones deben estar siempre limitadas por el cumplimiento de los estándares legales, para no ser interpretadas indebidamente como operaciones destinadas a reducir el equipamiento urbano necesario, cosa que en ningún caso se pretende, ni se propone.

### **TERCERA PROPUESTA DE MEJORA:**

#### Mejorar la respuesta respecto al fenómeno suburbano.

El tratamiento del fenómeno suburbano no ha experimentado ningún avance significativo. La experiencia adquirida en el tratamiento de este asunto, permite apreciar claramente un fracaso, pues se renuncia a superar el marco de las medidas hasta ahora dispuestas, que son en orden de aparición histórica, las siguientes:

- Intentos de integración urbanística otorgando a través del planeamiento la clasificación de suelo urbanizable, e incluso urbano no consolidado, para su desarrollo mediante la aplicación de los sistemas ordinarios de gestión y ejecución, y el modelo de calidades de la vivienda de uso permanente (máxima calidad y nivel de urbanización y dotaciones públicas). Aplicado desde los años 80 del siglo pasado, e incluido en los planeamientos vigentes.
- Aplicación de la disciplina urbanística en suelo no urbanizable. Aplicada por el Cuerpo de Inspección de la Junta de Andalucía desde 2005.
- Regulaciones específicas, mediante decretos y reformas legales, con la finalidad de reconocer públicamente la imposibilidad de reconducir a la legalidad estos ámbitos, y regular el mantenimiento de las edificaciones en situación de ilegalidad (régimen AFO, y ordenación de ámbitos AFO). O de establecer verdaderas “dispensas y excepciones al cumplimiento del régimen legal ordinario” con la finalidad de desatascar la integración de los espacios suburbanos pretendida por los planeamientos vigentes, y por los decretos aprobados con esa finalidad (decretos 2/2012, y 3/2019, y varias reformas legales de la LOUA desde el año 2012).

Todas estas medidas aplicadas consecutiva y concurrentemente desde hace más de 40 años, carecen de la más mínima evaluación en cuanto a su aplicación efectiva y resultados

obtenidos. Es otra de las cuestiones evidentes al carecer el proceso legislativo del necesario diagnóstico sobre la realidad urbanística de Andalucía. En ese contexto de oscuridad sobre la realidad y los hechos acaecidos, diremos, que todas esas medidas no han obtenido los resultados esperados, avalando la sospecha fundada de que han fracasado radicalmente, pues no han conseguido contener, regular, controlar, o erradicar el proceso urbanístico del fenómeno suburbano en Andalucía.

A pesar de ello, la LISTA consagra todo ese sistema de medidas inoperantes hasta este momento: la integración urbana bajo el patrón de la vivienda permanente, el sistema de regulación y reconocimiento AFO, y el reforzamiento de la disciplina urbanística como antídoto ante el fracaso de la ordenación urbanística dispuesta. Estamos convencidos de que esta línea de trabajo está completamente muerta, y seguirá acumulando tiempo perdido y pobres resultados de cara al futuro.

Para intentar paliar esa descorazonadora situación se proponen algunas correcciones al sistema LISTA de ordenación del suelo rústico y de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización.

- Introducir una nueva categoría del suelo rústico: el fenómeno suburbano en Andalucía se manifiesta concentrado en áreas periurbanas alrededor de los núcleos de población. Estas áreas contienen las dos modalidades esenciales de implantación de los usos residenciales y productivos suburbanos, sea formando diseminados, o nucleaciones (parcelaciones urbanísticas). Luego este es un espacio estratégico para el control y tratamiento del fenómeno suburbano, que debe ser considerado como tal y específicamente ordenado y regulado en la formación del modelo de ciudad pretendido por el POM (→PGOU). Su delimitación e identificación es inexcusable, para reconocer la realidad urbana y territorial y orientar su tratamiento urbanístico, sea cual sea la alternativa de tratamiento que se adopte. Por ello se propone una categoría nueva del suelo rústico: **el rústico periurbano**, justificado por su personalidad diferenciada del rústico común, precisamente por ser el suelo de soporte del fenómeno suburbano existente, y muy probablemente, donde se realice su evolución futura.
- introducir una nueva modalidad de actuación extraordinaria en suelo rústico: **la ordenación residencial agrupada**. Se trata de habilitar la implantación autorizada de viviendas de uso ocasional cumpliendo de modo agregado la densidad de vivienda establecida por el POM (→PGOU) en suelo rústico común o periurbano. Se trata de permitir la implantación agrupada de un número determinado de viviendas (hasta 10-15), en una parcela unitaria de superficie igual o superior a la superficie mínima habilitada por el POM (PGOU) para una vivienda en suelo rústico, multiplicada por el número de viviendas que alberga en su interior. La diferencia de este sistema con el de implantación individual de viviendas, es que al regular y permitir la disposición de las viviendas agrupadas y concentradas, en una parte central de la parcela común, fomentara la racionalidad y economía de servicios urbanísticos autónomos o semiautónomos a disponer, y la disposición de medidas de integración paisajística común de la edificación, así como los controles administrativos y legales de las instalaciones (sanitarios, ambientales, patrimoniales, etc). Y ello, preservando la mayor parte del suelo rústico

vinculado a las edificaciones para seguir realizando sus funciones ordinarias (> 90% de la superficie de la parcela).

Para hacer una agrupación edificatoria de 10 viviendas, con una densidad legal en suelo rústico de 2 ha/viv, sería necesario implantarlas en una parcela de 20 Ha. Es una medida que permite la racionalización del uso de vivienda en suelo rústico, cumpliendo las determinaciones de densidad y no formación de nuevos asentamientos del plan vigente, y sin obligar a parcelar el territorio según discordantes y estériles patrones urbanos. A todos aquellos que crean que una agrupación de 10 o 15 viviendas en una parcela de 10 o 20 ha puede generar un nuevo asentamiento, les invitaría que nos explicaran el mecanismo que va a hacer eso posible en el marco de la ley, pues la parcela asociada junto a la disposición central y concentrada de la agrupación, no solo debe agotar sus posibilidades constructivas, sino también la posibilidad material de agregarse a edificaciones de agrupaciones colindantes. Como se puede apreciar esto sería un proindiviso en suelo rústico; sin embargo, su carácter es justo el contrario a como se ha venido utilizado en la práctica habitual -como método para incumplir el planeamiento-. En esta ocasión, se trata de una fórmula que pretende cumplir de fondo las determinaciones del plan; por esta razón, ello obliga a modular el concepto vigente de parcelación urbanística, y el concepto de inducción a la formación de nuevos asentamientos, para admitir de conformidad con la ley, esta nueva modalidad de implantación urbanística, que puede ser una alternativa legal, planificada y controlada públicamente, a la perniciosa práctica de las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico.

- Introducir una nueva actuación de transformación urbanística de nueva urbanización suburbana en suelo rústico común. Cuando un determinado ámbito suburbano nuclear existente requiera su integración en el suelo urbano, sólo lo podrá hacer en el marco de la nueva LISTA, si justifica la “necesidad” de su demanda, demostrando que no pueda satisfacerse en el suelo urbano del municipio, y que además reúna los requisitos de continuidad urbana previstos en la Ley. Es público y notorio que la mayor parte de los ámbitos suburbanos nucleares no pueden cumplir dichos requisitos, y, en consecuencia, cabe deducir que los redactores e impulsores de la ley, consideran que esta situación no se va a plantear en el futuro en nuestra Comunidad Autónoma, o que sencillamente no hay que atenderla. No obstante, hay razones de peso para advertir, que puede ser una situación más frecuente de lo que la LISTA ha previsto, básicamente por que la mayor parte de las nucleaciones del fenómeno suburbano en Andalucía siguen sin culminar sus procesos de regularización o integración urbana, y otras, lo tienen íntegramente pendiente.

La LISTA puede admitir ATU de nueva urbanización en suelo rústico, bajo el patrón tradicional de la vivienda permanente. Sin embargo, el verdadero reto del tratamiento del fenómeno suburbano no es conducirlo obligadamente y unitariamente a la integración urbana bajo dicha perspectiva, sino encontrar otras alternativas viables. Debería admitirse desde la ley, que la principal razón de ser del fenómeno suburbano legítimamente socialmente, es aceptar el uso de la vivienda de uso ocasional (ocio, neoruralidad...), sin

estigmatizar a sus usuarios, y en condiciones urbanísticas de legalidad, que aseguren el control de sus impactos de implantación y evolución.

La aceptación de este tipo de vivienda, es clave para reconducir la situación del fenómeno suburbano en nuestra región, pues aleja a estas operaciones de regularización de la necesidad de dotaciones públicas, pudiendo compensar este asunto con una mayor cesión de aprovechamiento a integrar en el PMS. La calidad de la urbanización y el nivel de servicios exigible sería el mínimo como obligatorio para garantizar el control de los impactos de implantación, quedando el resto como potestativos a disponer por los propietarios. En todo caso, la urbanización no se cedería públicamente y se mantendría por los propietarios del suelo, mediante entidades de conservación. El suelo resultante de estas nuevas ATU no alcanzaría la condición de suelo urbano. Para alcanzar el status de urbano, sería necesario que previamente se modificará o revisara el planeamiento vigente, y se garantizara el cumplimiento de todas las condiciones del régimen de las ATU de nueva urbanización de las que adolece el ámbito (integración en el sistema general de infraestructuras y completar la urbanización, si no fuese ya su caso; aportar el suelo de las reservas de vivienda protegida, y dotaciones públicas inexistentes...). Eso sólo cabría hacerlo, bajo la perspectiva de admitir, que la carga residencial existente va a ser destinada a vivienda permanente, cosa que sólo podrá ser apreciada por el Ayuntamiento, en el marco de sostenibilidad que establece la LISTA, y del modelo urbano elegido en su POM(→PGOU). Mientras esa situación se produce, o no, sería un suelo rústico integrado en ATU suburbana, y sujeto a sus condiciones de ordenación y uso.

#### **CUARTA PROPUESTA DE MEJORA:**

Sobre la transitoriedad de la LISTA respecto al planeamiento territorial y urbanístico en vigor, y en tramitación.

Las disposiciones transitorias establecidas establecen lo siguiente:

- Los títulos I, II, III, IV, ¿VI (Capítulos IV al VIII)? y Título VIII serán de aplicación íntegra, inmediata y directa. Es decir, el contenido sustantivo de la ley en materia de planificación y ordenación salvo en materia de ejecución, edificación y disciplina urbanística.
- Todo el planeamiento general anterior (PGOU, NNSS y DSU) y de desarrollo queda íntegramente vigente hasta su total ejecución. El planeamiento general puede ser modificado para introducir nuevo suelo urbanizable.
- Los instrumentos en tramitación y en curso de aprobación pueden continuar conforme a la legislación anterior, hayan alcanzado la aprobación inicial o no.

Bien, esto en sí mismo sería desconcertante, pues, parece indicar que la LISTA solo se aplicaría para aquel Ayuntamiento que iniciase un nuevo planeamiento general, si estuviese en disconformidad con el que ya tienen vigente. Y si no es así, habrá lugares de Andalucía donde la nueva legislación no se aplicaría hasta la total ejecución del planeamiento vigente. Triste escenario de aplicación de la nueva ley el dibujado por estas disposiciones...Sin embargo, la situación es algo menos comprensible aún, cuando las disposiciones derogatorias fulminan todo el arsenal conceptual y operativo de los contenidos y

determinaciones incluidas planeamiento anterior declarado ahora vigente (la LOUA, y todos sus desarrollos y modificaciones).

Todo esto consigue de manera muy efectiva, que el panorama sea claramente confuso, pues la LOUA, por una parte, se deroga, pero por otra, parece que no, si subsiste el planeamiento vigente, y en el que está en tramitación. Y la LISTA parece que entra en vigor, pero, por otra parte, parece que no, en el ámbito más extenso y perdurable del planeamiento vigente. No sabríamos decir cómo se resuelven estas aparentes contradicciones, pero desde luego, deben aclararse todas ellas, pues la transitoriedad será la primera prueba de aplicación que soportara la LISTA, como es sabido por todos. Por lo que este asunto, debe aclararse antes de su aprobación.

#### **QUINTA PROPUESTA DE MEJORA:**

##### Algunas precisiones finales.

Este atropellado periodo de participación no permite el análisis sistemático del Anteproyecto. Sin embargo, algunas cuestiones de mayor detalle, merecen ser destacadas, aunque sea sin ánimo de exhaustividad, y sin que se pueda colegir, que el que calla otorga, sino todo lo contrario. En este contexto hay tres cuestiones que merecen comentario, pues pueden tener fácil arreglo. Como las siguientes:

- El artículo 114.2 no puede dejar caer que las dotaciones con carácter general son monetarizables. Puede haber algunos casos en los que el deber de cesión del suelo dotacional vinculado a determinadas actuaciones urbanísticas, sea sustituible por su monetarización, como modo de obtener un mayor acomodo al interés general de la actuación. Pero esto es una posibilidad excepcional, no genérica, y, además, los casos asumibles deben estar habilitados desde la Ley, y no universalmente remitidos a regulación reglamentaria, sin perjuicio de que algunas cuestiones puedan ser reguladas en disposiciones reglamentarias posteriores.
- El Proyecto de Actuación Municipal, del art. 71 como instrumento complementario de planeamiento carece de contenido sustantivo. La ley debe definir con claridad la sustancia de este instrumento, y aclarar a qué se refiere, y cuál es su finalidad. Si es el sustitutivo del proyecto de actuación de la LOUA, o tal vez, algo distinto, que es lo que parece.
- La distribución de competencias sobre aprobación de instrumentos de planeamiento general no puede ser asimétrica, en función de si existe o no planeamiento territorial adaptado a la LISTA. Ese marco de ejercicio de las competencias administrativas no es claro ni estable para los ciudadanos. Es un escenario de confusión e inestabilidad sujeto a diversas interpretaciones.

Un ejercicio responsable y acotado de la Ordenación Territorial es una razón suficiente para otorgar la competencia urbanística íntegra a los municipios, siempre bajo la perspectiva de la asistencia de las Diputaciones Provinciales y sus cuerpos técnicos y administrativos a los ayuntamientos que lo necesiten. Sin embargo, esta situación, tiene

condicionantes de contexto que no se dan en la LISTA, ni en la realidad de la planificación territorial vigente en Andalucía.

El sistema de ordenación territorial y urbanístico de la LISTA, a salvo de la introducción del vector de desarrollo económico en la agenda de la ordenación territorial, no ha sabido definir la naturaleza de los instrumentos de ordenación territorial ni su relación de complementariedad y cooperación con los instrumentos urbanísticos: el modelo territorial, y el urbanístico, es completamente desconocido a la luz de los contenidos de los planes establecidos. Luego no se dan las condiciones técnico-jurídicas necesarias para hacer esa transacción competencial, ni siquiera de modo condicional, como se ha realizado. Si se desea dar ese paso, que es un paso necesario y conveniente, debe afinarse y acertar en la definición de la ordenación territorial y su relación con la urbanística: esto no es tanto declarar universalmente la facultad vinculante de la OT sobre el urbanismo, cómo definir certeramente a qué se debe la configuración del “modelo territorial” en sus escalas regional y subregional, y como se relacionan con el “modelo urbanístico” de los planes municipales. Pues aquí está la clave no resuelta del asunto.

## **APORTACIÓN Nº 6. DIVERGENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE DICE MOTIVARSE LA REFORMA Y SU REGULACIÓN. CONTRADICCIONES E INDETERMINACIONES DEL TEXTO NORMATIVO. ANÁLISIS DE MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN MATERIA CLASIFICACIÓN DE SUELO, PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA, CONVENIOS, SISTEMAS GENERALES, PRINCIPIO DE EQUIDISTRIBUCIÓN, ETC.**

La apertura de un periodo de información pública de la reforma de la legislación urbanística y territorial de Andalucía acordada por el Consejo de Gobierno autonómico en pleno estado de alarma, a lo que hay que añadir la tramitación parlamentaria con carácter urgente del Proyecto de ley bajo el pretexto de ser paliativo de los efectos económicos negativos de la crisis sanitaria, son un claro signo del rechazo de partida a un debate social sosegado y amplio en torno a un eje fundamental de nuestro sistema constitucional y el acervo europeo, como es la ordenación del territorio, las políticas de suelo, y, en definitiva, el desarrollo de una vida digna en la ciudad.

El ejecutivo andaluz parece seguir confiando en los sectores inmobiliario, de la construcción y el turismo como motores de crecimiento y de aceleración de una economía obligadamente ralentizada. Los efectos de este apriorismo, que se nos antoja ilógico a poco que se recuerden las consecuencias de los procesos desarrollistas que en nuestra historia urbanística cíclicamente se han adueñado y bloqueado la producción social del espacio urbano, serán patologías que seguiremos padeciendo mientras se siga imponiendo el modelo de *growth machine*, como se hace en el Anteproyecto de Ley a pesar de la vacua invocación al derecho a la ciudad y a los principios de sostenibilidad social y medioambiental.

A pesar de lo apresurado del debate y su nefasta coincidencia con momentos en los que merecen mayor atención aspectos de mucho más calado para la sociedad en su conjunto como es el esfuerzo por mitigar los efectos de la pandemia sobre los sectores más vulnerables de nuestra comunidad, hemos tratado de realizar una aportación que se acerque, al menos inicialmente, a cuestiones que consideramos esenciales y básicas de la reforma en cuanto a la ordenación urbanística, pero renunciando a realizar un análisis completo del texto del Anteproyecto de ley.

1.- La enunciación del **principio de sostenibilidad social, medioambiental y económica** de la actividad urbanística e invocación del derecho a la ciudad en la exposición de motivos del texto, entra en clara discordancia con el cuerpo normativo, que fundamentalmente se encomienda a los flujos económicos e inversores como pauta que ordena a la postre las actuaciones de transformación urbanística.

Aunque aparentemente se opta por el **modelo de ciudad** compacta y densificada, estableciendo como criterio de crecimiento la colindancia con el suelo urbano y primando las actuaciones de dotación o la reforma y renovación urbanas, se introduce un alto grado de excepcionalidad que a la postre desdibuja este criterio, sobre todo al introducir entre dichas excepciones el uso global turístico de los nuevos desarrollos, lo que evidentemente fragmentará el territorio aún más si cabe (artículo 24.2).

Asimismo se establece como condición que deben cumplir las actuaciones de nueva urbanización justificar la transformación urbanística en función de parámetros objetivos de crecimiento y demanda, nota característica de los modelos desarrollistas en los que prevalece la concepción de un urbanismo económico.

Bajo el pretexto de reproducir las **categorías del suelo** del legislador estatal, se vuelve al modelo de la Ley del Suelo de 1998, donde todo el suelo es potencialmente susceptible de transformación urbanística, salvo en los supuestos de protección especial por legislación sectorial, ya que el resto del suelo rústico (preservado y común) puede ser también objeto de actuaciones de urbanización.

2.- La función vertebradora y programática de la **planificación general** desaparece, y se quiebra el **principio de jerarquía normativa** del planeamiento, toda vez que la transformación urbanística del suelo puede ser determinada por la delimitación de la actuación o por el planeamiento parcial o especial, sin que exista necesariamente una previsión en el instrumento general, aunque de un modo lábil se pueda sostener una interpretación atenuada apoyándonos en la mención a que la posibilidad de delimitación de las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico debe estar prevista en el Plan de Ordenación Urbana (artículo 60.2) para fijarse los criterios y directrices que garanticen la equidistribución.

Aunque no se prohíben expresamente los **convenios de planeamiento** (artículo 7.5), en la práctica dejarán de concebirse como tales, al limitarse su contenido en el contexto de la formulación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación. Con independencia de la vaguedad con la que está formulada la restricción del objeto de este tipo de negocios jurídicos, en realidad es un signo evidente de que esta figura deviene innecesaria ya que se fortalece sobremedida la iniciativa privada de transformación urbanística del suelo.

3.- Los **sistemas generales** se vinculan directamente a los ámbitos a los que presten servicio según se dice en la exposición de motivos, con lo que la obtención y ejecución de las dotaciones propias de la ciudad queda en entredicho, estableciéndose la potestad discrecional de hacer reservas de aprovechamiento con dicha finalidad (artículo 94), aunque con carácter residual entre las demás formas previstas (artículo 114.1 b).

4- Se quiebra el **principio de equidistribución** en la medida que cada ámbito o área de reforma interior delimitada es autónoma e independiente del resto, el aprovechamiento medio se atomiza para cada actuación, lo que fomenta la desigualdad y el desequilibrio territorial, aunque se pretende modular introduciendo en el cálculo del aprovechamiento objetivo como criterio de ponderación para determinar el parámetro de edificabilidad las cargas de urbanización cuando implique un valor diferenciado (artículo 19).

Existe una contradicción en la determinación del **aprovechamiento medio y objetivo** de las actuaciones de transformación urbanística de incremento del aprovechamiento o de las dotaciones, en la medida que se introduce como factor de ponderación las cargas de urbanización, cuando ambos tipos de actuaciones se definen precisamente como aquellas que no requieren la reforma o renovación de la urbanización (artículo 20).



5.- Aun a pesar de la remisión constante al **desarrollo reglamentario** de aspectos fundamentales de su contenido normativo, cuya vigencia se dice coetánea a la LISTA y es imprescindible para poder tener una visión real de la reforma que se propone, se mantiene en la disposición transitoria octava la aplicación supletoria de los reglamentos preconstitucionales, elevando además forzosamente los Planes Especiales del Medio Físico y las Normas subsidiarias a rango de ley.

**Indeterminación** constante en aspectos cruciales del texto legal, por ejemplo, en la determinación de los deberes vinculados a las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (artículo 23); en la definición del concepto de revisión del POM al haber desaparecido de la ley las determinaciones que distinguían la ordenación estructural y pormenorizada, y que ha servido de referencia a la doctrina jurisprudencial para afirmar cuándo nos encontramos ante un cambio de modelo de ordenación (artículo 87); en la factibilidad para delimitar las unidades de ejecución en la ejecución sistemática de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano (artículo 89).

6.- Se favorece la **segregación económica y social**, con lo que se disipa la supuesta dimensión social del urbanismo expuesta como motivación de la reforma, al permitirse la redistribución del porcentaje de reserva de vivienda sujeta a un régimen de protección pública entre diferentes actuaciones de transformación (artículo 25), eximiéndose así a determinados ámbitos del objetivo de integración y diversificación social.

7.- Los **usos y actividades en suelo rústico** pasan a ser una determinación de carácter territorial, permitiéndose el uso residencial con carácter ordinario con un amplio margen de discrecionalidad, pues ya no ha de estar vinculada a la explotación sino simplemente ser necesaria para el desarrollo de los usos propios del suelo rústico. Se habilita también la posibilidad de ejecutar con carácter ordinario en el suelo rústico infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente no previstos en el planeamiento, lo que además de ser un nuevo signo de la debilitación de los instrumentos de ordenación, es un tipo de actuación que puede favorecer la formación de asentamientos (artículo 34).

Las **actuaciones extraordinarias en suelo rústico** no han de estar expresamente permitidas por el planeamiento urbanístico, sino que basta con que no estén expresamente prohibidas por la legislación o el planeamiento territorial o urbanístico, se habilita también el uso residencial vinculado a actuaciones de interés público o social, y las viviendas unifamiliares aisladas son autorizables con independencia de su necesidad para el desarrollo de los usos propios del suelo rústico siempre que se evite la formación de asentamientos y no impidan la normal implantación de los usos ordinarios (artículo 35). Para ser legitimadas estas actuaciones requieren de una autorización que cualifique el terreno, sin determinarse a qué se refiere, aunque es de suponer que se remite a los proyectos de actuación municipales del artículo 71, quedando pendiente el desarrollo reglamentario del procedimiento.

8.- Entre las **directrices para la ordenación urbanística** en orden a justificar los nuevos crecimientos fuera del suelo urbano sólo se refiere a su viabilidad económica, omitiendo

referencia alguna a la sostenibilidad ambiental y social de la actuación pretendida (artículo 60). La remisión que se hace en dicho artículo a los Planes de Ordenación Urbana para garantizar una adecuada equidistribución de cargas y beneficios, debiera referirse al Plan de Ordenación Municipal.

9.- Se dice que se pretende reforzar la **participación ciudadana** en la actividad urbanística, sin embargo se reduce con carácter general el plazo de información pública en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística (artículo 78), salvo que sean sometidos a evaluación ambiental estratégica.

10.- El carácter público y privado de las **actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística** ya no viene determinado por el instrumento de planeamiento, sino que corresponde a la ejecución urbanística (artículo 89), pudiendo la Administración actuante cambiar o sustituir el sistema de actuación en cualquier momento justificadamente (artículo 106), paradigma de flexibilidad de la ejecución urbanística y trasunto de inseguridad jurídica. Posibilidad que, no obstante, sigue restringida cuando el sistema de actuación es privado, ya que si la iniciativa ha quedado establecida o simplemente exista no se podrá sustituir por un sistema público, salvo en caso de incumplimiento de plazos una vez establecido, desapareciendo como causa sustitutiva el incumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes al mismo.

11.- No se establece una garantía para poder simultanear la ejecución de las **obras de urbanización** y de edificación (artículo 91.3).

Se dota de un contenido normativo a los proyectos de urbanización, que podrán delimitar y modificar las fases establecidas en los planes para la recepción parcial de la urbanización (artículos 96.1 y 98.2).

Se remite al momento de la recepción de las obras de urbanización para la adquisición de su titularidad municipal (artículo 97.3), en contradicción con lo dispuesto en el artículo 104.5 que lo mantiene en el acto de ratificación expresa o presunta de la aprobación del proyecto de reparcelación en el sistema de compensación (artículo 104.5).

12.- Se potencia la figura del **agente urbanizador** en la actividad de ejecución, no cabiendo la constitución de la Junta de Compensación cuando la gestión le haya sido adjudicada (artículo 104.2)

13.- No quedan definidos ni se realiza una remisión reglamentaria sobre la documentación que ha de acompañar a la iniciativa para el establecimiento del **sistema de compensación**, como por ejemplo las garantías económicas para el desarrollo de la actuación, la justificación de la solvencia económica, financiera y técnica de la iniciativa (artículos 103 y 104).

Solo en la nueva modalidad simplificada del sistema de compensación se permite expresamente la tramitación simultánea del instrumento de ordenación del proyecto de reparcelación y del proyecto de urbanización, sensu contrario, en el régimen ordinario está posibilidad quedaría

vedada. La redacción del apartado 3 del artículo 105 no es muy afortunada, ya que parece habilitar la posibilidad de que se establezca la iniciativa sin haberse siquiera presentado el instrumento de ordenación. Es un nuevo paradigma de la celeridad con la que se quiere producir la transformación del suelo, en la que además no es obligatoria la constitución de Junta de Compensación, lo que sin duda será una fuente de litigiosidad por las escasas garantías procedimentales con las que cuentan los propietarios que no suscriban la iniciativa.

14.- Se produce una reiteración al tratar de distinguir entre las **transferencias de aprovechamiento** y los acuerdos de cesión, venta o distribución de aprovechamientos (artículo 114.1 b), además de introducir como forma de obtención del suelo destinado a sistemas generales y locales mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico.

15.- Se abre la posibilidad de **sustituir el suelo** de cesión destinado a **sistemas generales o locales** por **equivalente monetario**, remitiéndose el régimen de su obtención a desarrollo reglamentario (artículo 114.2).

## **APORTACIÓN Nº 7. LA SOSTENIBILIDAD FORMAL DE LA LISTA, PÉRDIDA DE PROTECCIÓN DE LITORAL, AMPLIACIÓN DEL USO RESIDENCIAL EN SUELO RÚSTICO Y REIVINDICACIÓN DE MEDIDAS EN APOYO DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA**

### **1. Propuesta de contenido general: SOBRE LA DENOMINACIÓN DE LA NUEVA LEY.**

Visto el título de la futura norma reguladora de la ordenación territorial en Andalucía –Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía–, se propone exponer y sugerir lo siguiente.

Entendido el término “sostenibilidad”, de acuerdo con la definición de la RAE, como cualidad de “sostenible”, y éste a su vez como “que se puede sostener”, surge la duda sobre el significado del mensaje que con el título de la nueva Ley se pretende transmitir. Analizado estrictamente, carecería de sentido: sostener el territorio es incongruente; más bien el territorio sostiene a todo lo demás. Pero si se entiende en el sentido cultural en que ha venido interpretándose últimamente, debe asimilarse como la cualidad por la que el desarrollo previsible de la actividad humana no perjudique a futuro las condiciones de una determinada magnitud: el medio ambiente, la economía, lo social, etc.

Así pues y en este caso, no queda claro si la sostenibilidad del territorio se refiere, bien a todas esas acepciones que pueden afectar o desarrollarse sobre este último, bien a la del propio territorio como elemento –en cuanto a la dosificación de su consumo–, o bien a todas ellas en conjunto.

En cualquier caso, es de agradecer que la finalidad de la nueva Ley sea la de la sostenibilidad territorial por encima de cualquier otra más específica, ligándolas a todas. Por lo que, en cuanto a la denominación debe felicitarse al equipo redactor.

No obstante, otra cosa es si, efectivamente, el contenido del Anteproyecto se ajusta a esa declaración de finalidad. Y no está tan claro, puesto que en sus determinaciones se aprecia que:

- 1. Pese a su aparente simplificación de la clasificación urbanística, reduciéndola a las dos clases de suelo urbano y rústico (al estilo de la Ley de Suelo del Estado, aunque con la terminología de la Ley de 1956), no parece que se establezcan medidas verdaderamente operativas para la contención de la ocupación urbanística del territorio, ni siquiera de su control jerarquizado. Es así, puesto que en el nuevo suelo rústico será posible que “la Administración pública actuante” –se entiende, los ayuntamientos– puedan delimitar ámbitos de transformación urbanística, sus parámetros urbanísticos básicos y las bases orientativas de su desarrollo, lo que podrá ser en cualquier momento. Esto se traduce en que, en realidad, el suelo rústico alberga tres categorías operativas: el que no podrá urbanizarse por diversas razones que el Plan de Ordenación Municipal (en adelante, POM) habrá de explicitar (incluido el que no deba ser urbanizado por *razones de sostenibilidad, racionalidad y viabilidad y atendiendo a las características y condiciones del municipio*, tal

como establece la LOUA), el que podrá urbanizarse por propia delimitación del POM (con lo que es semejante, en cuanto a sus efectos, al actual Suelo Urbanizable Sectorizado), y el que podrá urbanizarse (el “común”) mediante su delimitación en cualquier momento (con lo que igualmente equivale al actual Suelo Urbanizable No Sectorizado), por lo que se convierte en una especie de catalogación residual que recuerda a la técnica liberalizadora del territorio que siguió la Ley 6/98.

Sin embargo, a pesar de esta similitud con el régimen vigente, hay un gran cambio en el sistema, que consiste en el procedimiento; de manera que esas referidas delimitaciones no se tramitarán dentro de Planes –entendidos como instrumentos de naturaleza reglamentaria, con carácter de disposición de interés general–, sino mediante unas delimitaciones específicas, que vendrán reguladas por el Reglamento, por lo que parece que consistirán en simples actos administrativos de los ayuntamientos, y sobre los que informará la Consejería, con carácter solo vinculante en el supuesto de que la aprobación corresponda a los municipios.

Por lo anterior, se observa que el cambio no es solo procedimental, sino también de carácter competencial, puesto la Comunidad Autónoma, además de rebajar el grado jerárquico de los instrumentos de delimitación de las actuaciones de transformación, también renuncia a su control de legalidad directo y finalista cuando el municipio se encuentra en ámbito donde existe POT Subregional, por lo que en este supuesto deja a los municipios –impugnaciones aparte, obviamente– la plena disposición de estos procesos.

Y también hay cambio de contenido respecto a las finalidades de la ordenación del crecimiento urbanístico (actuaciones de nueva urbanización), puesto que al establecerla, en el art. 17.3, incorpora parte del precepto básico de la Ley Estatal (“el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen”), pero suprimiendo otra que lo completa (“impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural”), y añadiendo en cambio las del “crecimiento de la actividad económica” o “para completar su estructura urbanística”, términos genéricos que podrán ser justificados en casi cualquier situación.

2. El régimen urbanístico del suelo –cuya colocación en el Anteproyecto remite al estilo de leyes anteriores, que también lo anteponian a la del planeamiento, lo que se encuentra más acertado que el vigente– se modifica también, puesto que su determinación específica, en los casos de las actuaciones urbanizadoras, se remiten a las de las transformaciones urbanísticas, desapareciendo en las normas reguladoras de los derechos de los propietarios, quedando constreñidos a las de aquellas. O sea, al estilo de la Ley Estatal, las obligaciones de las actuaciones transformadoras vienen definidas respecto a sus agentes y no en cuanto a los derechos de los propietarios del suelo, aunque al regular el de los del rústico común incluye entre ellos los inherentes a las actuaciones de transformación urbanística.

3. Entre las normas sustantivas de ordenación destaca la desaparición de las que limitan la edificabilidad y densidad máxima de las nuevas actuaciones de desarrollo, o los mínimos de sistemas generales de espacios libres, que se dejan a la determinación reglamentaria. Resultando paradójico que, sin embargo, tengan interés para ser considerados con rango de ley parámetros como los porcentajes de diferencia entre las diversas áreas de reparto del aprovechamiento, la prestación complementaria de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, o los que determinan los incrementos de las actuaciones en suelo urbano para ser consideradas de dotación, por citar algunos casos. Aunque, al menos, se fija en un 10% los de la reserva mínima de “zonas verdes” (no ya “espacios libres, o parques y jardines”, recuperando terminología de épocas anteriores) en las actuaciones de nueva urbanización, lo que no se estima como una gran aportación en el sentido que trae causa.

4. La protección del litoral no se asume directamente, sino que queda a lo que se establezca mediante la ordenación del territorio de ámbito subregional, o en su defecto por los planes urbanísticos, a salvo de algunos principios básicos de carácter genérico. Desapareciendo, por tanto, las normas actuales de la LOUA que impiden en la Zona de Influencia la urbanización continua, las pantallas de edificación, o se refieren a la localización de las zonas de uso público en su entorno.

5. Las actuaciones extraordinarias en suelo rústico amplían su contenido, posibilitando el uso residencial en las declaradas de interés público, así como las viviendas unifamiliares aisladas, éstas solo sometidas a la normativa reglamentaria respecto a la formación de asentamientos, y siempre que no impidan usos ordinarios, sin que se incluya ninguna norma sustantiva de ordenación, ya sea urbanística o territorial, que sometiera estos usos al estudio detallado de su implantación en las diversas unidades medioambientales de que se trate. Correspondiendo la resolución de estos procesos a los ayuntamientos, excepto en los casos en que compete a la Consejería por supuestos específicos que impliquen interés supramunicipal.

6. La separación del planeamiento general del municipio en dos partes fundamentales: Plan de estructura (Plan de Ordenación Municipal, POM) y Plan de detalle (Plan de Ordenación Urbana, POU), seguro que servirá para simplificar su tramitación, pero a costa de la reducción de las determinaciones del primero. En éste destaca, a la manera de los planes de los años 60, que la definición de los sistemas generales se reduzca solo a sus esquemas; y asimismo, que tenga la capacidad de delimitar actuaciones de nueva transformación, igual que el segundo (el POU, que también ostenta esa facultad).

Lo anterior, tiene como consecuencia, en la práctica, que las que tendrán los problemas con la normativa de limitación del crecimiento, o con las normas sectoriales, serán las delimitaciones de actuaciones de transformación, por lo que podrán alargar los periodos de tramitación de los POM solo en el supuesto de que estén contenidas en ellos, o los de los POU en su caso.

Por lo que los problemas de la duración de la tramitación del planeamiento –en lo que se refiere a las actuaciones de nueva urbanización– seguirán presentándose mientras subsistan las normas de crecimiento del POTA, y las de la legislación sectorial –estas de más difícil reducción–, pero afectarán al POM o al POU en la medida que uno u otro incorporen las citadas actuaciones de crecimiento. No obstante, el periodo de exposición pública del planeamiento se reduce del tradicional de un mes a solo veinte días, lo que no parece favorecer la aplicación del principio de participación ciudadana en el planeamiento urbanístico, ni que vaya a contribuir mucho a resolver, por su escasa entidad, los referidos problemas de duración de los procedimientos.

Y con independencia de lo anterior, se observa que desaparecen de las determinaciones obligatorias de ambos tipos de Planes las que actualmente se refieren de manera expresa a la protección de los elementos de interés natural, histórico, cultural, arquitectónico o paisajístico, por lo que parece que en este otro caso este tipo de prescripciones tampoco han sido consideradas de interés con rango de ley, por lo que quedarán a lo que se establezca reglamentariamente.

A la vista de lo expuesto, no parece ciertamente que la intención de procurar, en sentido amplio, la sostenibilidad del territorio, sea la cualidad más notable del Anteproyecto. Antes, más bien, se estima que su principal preocupación es el impulso de la simplificación normativa (acrónimo, LISNA), o de la disociación competencial (LIDCA), o, sencillamente, de la actividad económica (LIAEA), o también, siempre en el marco de la desregulación basada en la aplicación del Principio correspondiente, el impulso a la Mínima Intervención (LIMIA) –ya puesto en práctica en alguna legislación de otras comunidades autónomas–; siendo todo esto lógico en cierto modo tras un largo periodo legislativo marcado por la tendencia contraria (excesivo control autonómico y máxima intervención administrativa). Por lo que se considera que podría sugerirse un cambio nominativo en alguno de estos sentidos, a los efectos de mejora de la congruencia publicitaria e identificativa de la futura ley.

## 2. Propuesta de contenido particularizado: SOBRE EL IMPULSO DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA.

Solicitudes a plantear como reivindicación de ampliación normativa con la finalidad expuesta:

- en necesaria coordinación con la legislación de bienes de Andalucía, impedir en todo caso la enajenación de los terrenos del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS), para que sea gestionado mediante la figura de cesión del derecho de superficie, o bien de la permuta por terrenos de usos más convenientes para el uso de vivienda protegida.
- definir con mayor concreción el destino de los ingresos del PMS, para que no puedan ser destinados —o desviados— de forma genérica al mantenimiento de la ciudad u otras actuaciones urbanísticas, y que su destino “preferente” a VPP sea real, y no quede difuminado, ni reconvertido en una fuente más de financiación de los ayuntamientos.
- exigir que para la aprobación definitiva del POM, lo haya sido también, previa o simultáneamente, el Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

- mantener la norma actual del art. 54.2.b) de la LOUA que impide la sustitución en metálico de la cesión del aprovechamiento correspondiente al Municipio, en el supuesto de existencia de suelo destinado por el planeamiento a VPP.
- modular territorialmente la norma prevista en el art. 25 que permite que, en los municipios de población inferior a 10.000 habitantes, la cesión de aprovechamiento correspondiente al ayuntamiento pueda reducirse al 5%, lo que en zonas turísticas o ámbitos de aglomeraciones urbanas puede ser inexplicable en función del valor de los terrenos. Así, por ejemplo, en la Costa del Sol Occidental, municipios como Benahavís, Ojén o Casares estarían incluidos en este supuesto, sin que parezca que haya justificación para ello.

Finalmente, felicitar al equipo redactor por la recuperación del art. 178.1 de la Ley de 1956 –que se mantuvo en el 194 de la de 1975–, que exigía a los ayuntamientos destinar un 5% del Presupuesto ordinario a la formación del PMS.

Y en la misma línea –puestos a recuperar–, sugerir que se incorpore también el número 2 del mismo artículo, que determinaba la obligación de destinar otro 5% del Presupuesto ordinario a la ejecución de urbanizaciones previstas en los programas de actuación. Añadiendo, en consecuencia, que los planes incluyan tales previsiones, precisamente a los efectos de contar con suelo urbanizado para operaciones residenciales de protección pública u otros usos de interés público.



## APORTACIÓN Nº 8. EL RÉGIMEN DEL SUELO Y LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN

Este Anteproyecto que se presenta a debate a la sociedad andaluza representa un buen intento de renovar el actual modelo urbanístico andaluz, tomando como base el modelo de desarrollo territorial sostenible europeo. Pero una vez dicho esto, creemos que aún admite un margen para la mejora, de ahí la importancia de que una Asociación como Teatinos participe en este debate, actualmente abierto, a tal efecto apporto a la Asociación Teatinos, las siguientes consideraciones sobre la LISTA:

### 1.-Ideas Generales. -Fundamentos Legales:

1. En primer lugar, parte a nivel interno, de un bloque normativo constitucional integrado por los artículos 45 a 47 de la CE, que condicionan directamente la acción pública en materia de suelo y vivienda, a través de la utilización racional de los recursos naturales y de la conservación del patrimonio histórico y cultural. Derecho a una vivienda digna y participación de la Comunidad en la plusvalía de la acción urbanística para hacer frente a ese derecho.
2. Y en segundo lugar parte del urbanismo sostenible como modelo urbanístico que impera en toda Europa y contrario a criterios urbanísticos desarrollistas. En efecto, los Objetivos de desarrollo Sostenible, recogidos en la Agenda Urbana 2030, inciden con más intensidad en el Urbanismo y en la Ordenación del Territorio, tienen una especial incorporación a esta Ley, como son en primer lugar, el Objetivo 11 que intenta conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, a través de la regeneración y rehabilitación urbana y el Objetivo 13 de medidas de mitigación del cambio climático, mediante la eficiencia energética ( a través del fomento energía renovable, energía solar, obligatoriedad que los nuevos edificios sean de consumo energético casi nulo (nZEB, es decir “Nearly Zero Energy Building, regulados en la Directiva UE 2018/844) y el establecimiento de medidas de fomento para los edificios existentes),entre otras. Y esto conlleva la protección de la ciudad existente con prioridad sobre las nuevas actuaciones de urbanización.

### 2.-Principios generales. -Entre los principios que animan esta ley destacaría los siguientes:

1. **Sostenibilidad social, ambiental y económica.** Se revitaliza el carácter de función pública del urbanismo mediante su vinculación a este principio. Se refuerza la ciudad compacta y diversificada, resiliente y accesible, solo se permite la transformación de nuevos suelos justificadamente y una vez que se descarte la absorción del crecimiento por la ciudad existente. Todo el suelo rural tiene un valor digno de ser protegido, que justifica su enfoque positivo.
2. **Unidad de regulación de la Ordenación del Territorio y Urbanismo.** - Se mantiene sustancialmente la regulación actual de la Ordenación del territorio, introduciendo algunas modificaciones para lograr una mayor coherencia y una mayor seguridad jurídica a través de una mejor concreción de los intereses supralocales y para conseguir una mayor autonomía municipal.

3. **Norma sencilla.** - Se pretende hacer una norma menos compleja, en base a los principios de “Better regulation”, lo que va a requerir un simultaneo desarrollo reglamentario, mediante la elaboración de los reglamentos de Planeamiento, Gestión y una adaptación del actual Reglamento de Disciplina).
4. **Simplificación instrumentos de ordenación urbanística.** - El Planeamiento busca la sencillez y descargar el contenido, aumentando las competencias municipales. Además del Plan de Ordenación Intermunicipal y El Plan de Delimitación Urbana, que son dos instrumentos que se utilizarán puntualmente. El nuevo Planeamiento de la LISTA descansa en dos figuras, como son el Plan de ordenación municipal, que configura el modelo de ciudad a medio y largo plazo. Y los Planes de Ordenación Urbana, que son más propios para la regulación de la ciudad existente, aunque ambos pueden contener actuaciones de transformación de nueva urbanización.  
Estos dos Planes se complementan con planes de segundo nivel, como son los Planes Parciales de Ordenación, los Planes de Reforma Interior y como novedad, los Estudios de Ordenación que tienen como objeto si no estuvieran delimitados ya, la ordenación detallada y programación de incremento de aprovechamiento o dotaciones suelo urbano en área homogénea.
5. **Especial atención a los pequeños municipios,** introduciendo un planeamiento Ad hoc para ellos, revitalizando el papel de las Diputaciones en esta cuestión. Nos parece muy positiva esta novedad.
6. **Dar respuesta al derecho de la ciudad,** convertir el espacio público en lugares accesibles, confortables y también estimamos, que deberían ser más saludables.
7. **Fomento practico participación ciudadana.** - Se persigue la estimulación de la participación ciudadana, con, entre otras medidas, la obligación de contestar alegaciones.” (apartado 1 del art.8 LISTA). , recogiendo la reiterada jurisprudencia que establece la nulidad del Plan (SsTS de 25 de febrero de 2003 (recurso de casación 6876/1999, de 16 de febrero de 2009, recurso de casación 9414/2004 y 15 de marzo de 2012, recurso de casación 6335/2008), cuando se incumple esta obligación.
8. **La coordinación de colaboración público privada. - Contradice este criterio la supresión de los convenios de planeamiento.** Desde un punto de vista técnico, entendemos que es un error su supresión, no solo desde un punto de vista teórico sino también práctico, por lo bien que han funcionado en ayuntamientos de la importancia del de Sevilla, puesto que el convenio de planeamiento ayuda a programar mejor la ejecución del Plan, y por otra parte existe una amplia jurisprudencia que limita adecuadamente su posible incidencia en la autonomía de los gobiernos locales. Así, el vigente art.30 de la LOUA establece lo siguiente, “Sólo tendrán el efecto de vincular a las partes para la iniciativa y tramitación del pertinente procedimiento sobre la base del acuerdo respecto de la oportunidad, conveniencia y posibilidad de concretas soluciones de ordenación, y en ningún caso vincularán a las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades”.

## II.-REGIMEN DEL SUELO Y ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN EN LA LISTA.-

**1.-El régimen del Suelo: la Situación y la Clasificación del Suelo.** - la Ley del Suelo de 2.007, estableció un nuevo régimen de suelo, distinguiendo entre la situación de suelo, y la clasificación del Suelo. El Suelo según la legislación estatal, puede encontrarse en dos estados básicos, según

sea su situación actual, rural o urbanizado. La clasificación del suelo le corresponde a la legislación autonómica y la situación a la legislación del Estado y cumplen cometidos distintos, aunque es necesario que la clasificación cumpla con los preceptos básicos que contenga la situación, y por ello, creemos que no es correcto jurídicamente hablando, convertir miméticamente la clase de suelo en situación de suelo. El suelo en situación rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la ordenación del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada de Suelo Urbanizable. Incluso como señala el art. 3.4 del actual TRLSRU se podría llegar a acordar por los poderes públicos un crecimiento cero. El vigente régimen de suelo estatal ha supuesto abandonar el régimen de liberalización del suelo, que había establecido la LRSV, que permitía el crecimiento ilimitado e insostenible del suelo, con el único límite del suelo no urbanizable sujeto a una especial protección.

Dentro de las actuaciones de transformación urbanística, se encuentran, por una parte, las actuaciones de urbanización, que incluyen las de nueva urbanización, que suponen el paso de la situación de suelo rural a la de urbanizado, y las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, originando el paso del suelo urbano consolidado al no consolidado, es decir, lo que algunos han denominado la desconsolidación del suelo. Y de otra las de dotación.

**2.-La clasificación del suelo en la LISTA.** – En el art.9 de la LISTA, el suelo se ha clasificado en suelo urbano y suelo rústico. La propuesta que se ha plasmado en este anteproyecto, ha sido suprimir formalmente el suelo urbanizable. También es destacable en la regulación del suelo urbano que no se ha hecho la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado. Y por otra parte dentro del suelo rústico se han distinguido cuatro categorías, el suelo rústico de especial protección, el preservado por procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, el preservado por la ordenación territorial o urbanística y el suelo rústico común, sin embargo, a pesar de haberse suprimido el suelo urbanizable, no se ha establecido una categoría específica para un suelo rústico apto para urbanizar. Parece que quedan reservadas las actuaciones de transformación de nueva urbanización, exclusivamente a la categoría de Suelo rústico común, así se señala en el art.17.3 de la LISTA, donde se dice que las actuaciones de transformación de nueva urbanización son en suelo rústico común, pero en lo que respecta al Planeamiento solo se dice esto, con claridad en los Planes de Delimitación Urbana para pequeños municipios (art.64.3.b) “Podrán delimitar una o varias actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común”), pero en los Planes de Ordenación Municipal y de Ordenación Urbana no se establece expresamente que se limite al suelo rústico común y en lo referente al Plan Parcial de Ordenación solo se habla de suelo rústico, sin que se añada que se refiere exclusivamente al suelo rústico común, por lo que no se cierra la puerta con firmeza a que se pueda utilizar otra categoría de suelo rústico que no sea el común.

**2.1.-El suelo urbano en la LISTA.** - Como hemos señalado, en la LISTA no se han incluido las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado. Cabe decir en primer lugar que no recoger esta distinción, es totalmente correcta legalmente, y además nos parece acertada, en concordancia con la última doctrina del Tribunal Constitucional y Supremo.

En efecto, la doctrina del Tribunal Supremo había venido señalando que la diferenciación entre las dos categorías de suelo urbano, consolidado y no consolidado, estaba prevista en la legislación estatal, en concreto en el art. 14, de la hoy derogada, Ley 6/1998, de 13 de abril sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV). En el apartado 1 del anterior artículo se dispensaba de los deberes de equidistribución a los propietarios del suelo urbano consolidado. Se basaba además en la doctrina del Constitucional, refrendada por la STC 164/2001, que señalaba que “la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en Suelo Urbano Consolidado no admite modalización alguna de origen autonómico”. El TS había seguido manteniendo la anterior doctrina. Así la STS de 27 de octubre de 2015, recurso 313/2014, señalaba que, si la legislación estatal no establecía esta diferenciación, como era y es actualmente el caso, y se regulaba en la legislación autonómica, debía ser interpretada en compatibilidad con la legislación estatal, amparándose en que según el TC esta delimitación entre una y otra categoría de suelo urbano y el correspondiente régimen de deberes habrá de ejercerse “en los límites de la realidad”. Por esta razón el TS, a partir de la doctrina contenida en la STS de 23 de Septiembre de 2008, reiterada posteriormente en distintas Sentencias, como por ejemplo, la de 18 de Noviembre, nº 2469/2016, recaída en recurso de Casación 3223/2015, interpuesta contra el Ayuntamiento de Málaga, mantenía que no resultaba “admisibles que unos terrenos que indubitadamente cuentan no solo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística.” Sin embargo, esta doctrina del Alto Tribunal, no había tenido en cuenta, que el art.14 1. a) 2) TRLS08, ya exigía para el suelo urbanizado, aunque contase con dotaciones y servicios requeridos por legislación autonómica, deberes para la transformación urbanística, en los casos de reforma o renovación del suelo urbanizado y, además, a partir de la vigencia del TRLSRU en 2015, su artículo 17.2 impuso el régimen de equidistribución en actuaciones sobre el medio urbano. Tampoco era acorde con la nueva doctrina del Tribunal Constitucional que había reinterpretado el régimen de deberes, en su Sentencia 94/2014, de 12 de junio de 2014, distinguiendo entre un suelo urbano no consolidado, “el integrado por los suelos que, aun formando parte de la ciudad – consolidados por la edificación que carecen de una urbanización completa, es decir no cuentan con todos los servicios, urbanos. Son los denominados suelos urbanos no consolidados de primera urbanización, bolsa de suelo dentro de la ciudad ya formada, más o menos, edificados pero apenas urbanizados o no urbanizados por completo”, y entre otro suelo, que forma parte del suelo urbano, sin que la legislación estatal precise, si se trata de suelo urbano consolidado o no, por lo que puede ser cualquiera de los dos y que se definen como aquellos que “a pesar de contar con todos los servicios del suelo urbano, requieren de una operación de reforma o renovación interior. Son suelos urbanos consolidados por la urbanización para los que por diferentes causas (obsolescencias de los servicios, degradación del barrio, modificación del uso característico o eliminación de polígonos industriales en el centro de la ciudad, etc.), el planeamiento impone su reurbanización integral.” Y que, por tanto, su inclusión como suelo urbano consolidado o no, si depende de la legislación autonómica.

A pesar de ello, el TS siguió reiterando su anterior doctrina, hasta que afortunadamente, en coherencia con el TC, la legislación y la doctrina legal a partir de la STS, de 20 de julio de 2017, RC 2168/2016, referida al Plan Parcial de Reforma Interior PGOU de Madrid. APR “Mahou-Vicente Calderón” ha modificado su doctrina, (reiterada en STSs sobre el PGOU de Málaga, de 3 de octubre de 2017, 3653/2017 y de 30 de octubre de 2018, RC nº. 6090/2017) admitiendo que “es posible en consecuencia, que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas”, aunque exigiendo que el planificador en estos casos, justifique en la Memoria del Plan “la existencia de un verdadero justificado proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbanística” y no “una mera voluntad transformadora basada en criterios estéticos modernizadores o de mera oportunidad” que provoque efectos “sobre los deberes de los propietarios que ya contribuyeron a la consolidación de los terrenos donde se ubican sus viviendas o locales.”

Así pues, creemos que la supresión del régimen del suelo urbano consolidado o no en la futura legislación andaluza, arroja una mayor claridad y se sitúa en una posición innovadora de la regulación del suelo urbano, aunque era preciso adoptar algunas prevenciones, como la regulación de extinción de la condición de solar, lo que se ha llevado a cabo en el art.9.4 del Anteproyecto de la LISTA.

También nos parece más acertada la inclusión del núcleo rural en el Suelo urbano y más en consonancia con el TRLSRU, que, aunque da libertad a las Comunidades Autónomas, le muestra una preferencia por el camino del suelo urbano. Y por otra parte en Andalucía tenemos un modelo de núcleo rural que tiene un origen en características más rurales, como son los hábitats rurales diseminados, que se mantienen en la LISTA (art.11.2).

**2.2.-El suelo rústico. - La supresión del suelo urbanizable** El suelo rustico o no urbanizable tiene en si unos valores y características que recomiendan un enfoque positivo, como señala el preámbulo del TRLS08 “todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente”, y por ello, entendemos positivo que este anteproyecto no haya adoptado a una definición residual, lo que hubiera supuesto por otra parte volver a la legislación preconstitucional para definir el suelo rustico o no urbanizable. En efecto el TRLS76, en su Artículo ochenta, decía que constituirán el suelo no urbanizable: a) Los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores. (que se referían al Suelo no urbanizable y al urbanizable). Este anteproyecto ha seguido el enfoque positivo para el suelo rústico, lo que nos parece acertado. Sin embargo, el art.35 que regula las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, señala que en suelo rústico podrán implantarse, con carácter extraordinario y siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación o el planeamiento territorial o urbanístico, entre otras las que hayan de emplazarse en esta clase de suelo “por resultar incompatible su localización en suelo urbano”. (como vemos prima la concepción residual, para

evitar esto debería añadirse al menos que hayan de emplazarse en el medio rural, como dice el art.13.1 TRLSRU).

Como hemos dicho, se han distinguido cuatro categorías en el suelo rústico, que serían de suelo de especial protección, preservado por existencia de procesos naturales, por ordenación territorial y SNU común. Pero se ha olvidado que, en la legislación estatal, dentro del suelo en situación rural, se distingue un suelo para el que los que “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado”. Según el artículo 20 del TRLSRU, que tiene carácter básico en su aplicación a todo el Estado español, se deberá 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 y suficiente.

Y como consecuencia de lo anterior, el artículo 21 de la LSRU, también con carácter básico y dentro de la situación rural, en su apartado 2.b), contempla la obligatoriedad de incluir “el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización”, y por ello, para desarrollar la legislación básica anterior, es obligatorio legalmente, o bien incluir dentro de las clases de suelo, al suelo urbanizable como suelo específico o bien dentro de la clase de suelo rústico crear una categoría específica de suelo rústico apto para urbanizar. Lógicamente, los Ayuntamientos que opten por crecimiento cero, podrán no incluir en su planeamiento, el suelo urbanizable. Pero la ley autonómica sí que tiene que prever este tipo de suelo, bien, como hemos dicho mediante clase de suelo urbanizable o bien mediante una categoría específica de suelo rústico apto para urbanizar. Así lo han entendido absolutamente todas la legislaciones autonómicas, incluidas las más recientes como Extremadura (Ver artículo 6.1 ley 11/2018, de 21 de diciembre de Ordenación territorial y urbanística sostenible, que dice “Las clases de suelo son: urbano, urbanizable y rústico”) o la más renovadora, como la ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalidad Valenciana, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana que aunque utiliza un nuevo concepto en el régimen del suelo, como la zonificación para integrar los conceptos de situación de suelo y clasificación del suelo, en su artículo 28 regula la clasificación del suelo y deja claro en su apartado 1 que “los instrumentos de planeamiento clasifican el suelo en suelo urbano, suelo urbanizable y no urbanizable. Otra cosa es que se quiera optar por establecer un suelo urbanizable o rústico apto para urbanizar, de reserva, también denominado sectorizado o no sectorizado, pero deberá incluirse en el planeamiento, aunque su programación temporal no se determine.

La propuesta que se ha plasmado en este anteproyecto, como hemos señalado, ha sido la de suprimir el suelo urbanizable y según parece optar por el suelo rural apto para urbanizar. Esto en principio es posible legalmente, pero adoptando una serie de medidas que no parece que se hayan adoptado en su totalidad. La legislación básica del Estado obliga a definir el estatuto jurídico, de derechos y deberes, y no solo de deberes de los propietarios de este suelo rural apto para urbanizar de acuerdo con la delimitación por el planeamiento. Así el art.16.3 TRLSRU, en lo referente a los deberes, dice que cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la

participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Y el art.13.2 del TRLSRU dice en el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado **las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes:**

a) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

La alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. (este derecho se ha recogido en el art.8, que curiosamente regula para los ciudadanos “La participación ciudadana. Derecho a consulta”, pero luego en su apartado 4, lo limita a Las personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística, respecto a un terreno o ámbito de planeamiento determinado sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, vigente y en tramitación, y de las obras a realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las infraestructuras y servicios técnicos y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

b) El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución.

c) El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

d) La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística.

La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la

Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria. El arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos a que se refiere este apartado, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden de la Administración urbanística acordando la demolición o desalojo para ejecutar los proyectos de urbanización. En estos supuestos no existirá derecho de realojamiento, ni de retorno.

e) El derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con lo previsto en el apartado 1, siempre que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado.

En el Anteproyecto LISTA, no se regulan los deberes de los propietarios del suelo apto para urbanizar, aunque si se regulan en el artículo 25, los deberes del suelo rústico que se vaya a someter a una actuación de nueva urbanización.

Por otra parte, cabe señalar que entendemos que el suelo no urbanizable de especial protección ha disminuido sus garantías de protección en este Anteproyecto. Desde hace algún tiempo venimos defendiendo que la calificación de un suelo como de especial protección escapa de la esfera voluntarista de la Admón. La Jurisprudencia ha ido limitando la discrecionalidad de la Admón. para calificar un SNU como de especial protección. Así el TS en S de 8 de octubre de 1990 (RJ 1990/7842), estableció la doctrina general sobre el control judicial de la discrecionalidad del planeamiento sobre el régimen del suelo, señalando que “la realidad de los hechos, por un lado, y la coherencia necesaria en el desarrollo de los criterios de planificación, por otro, determinan la conclusión de que la calificación litigiosa no se ajusta a las exigencias de racionalidad en la actuación administrativa”. La STS de 15 de noviembre de 1995 señaló por su parte, que la calificación del SNU de especial protección ecológica no está dentro del libre arbitrio del planificador, sino que ha de respetar el criterio real en su delimitación. Afirma, por tanto, que constituye “uno de los supuestos, junto con la calificación de suelo urbano, en el que priva el criterio real en la delimitación”. En este sentido la STSJ de Cantabria de 18 de enero de 2.000 (RJCA 2000/461) consideraba incongruente una calificación de SNU de especial protección “que resultaba absolutamente contradictoria con la realidad natural de los terrenos”. La sentencia nº 484/2001, de 21 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, establece la obligación de clasificar como suelo no urbanizable especialmente protegido la zona Húmeda la Marjal, en el Municipio de Masamagrell. La STS de 14 de febrero de 2007, reitera la STS de 15 de noviembre de 1995, excluyendo la libertad del planificador para incluir o excluir de la categoría de especial protección la Montaña del Puig. En Andalucía, más recientemente, se puede destacar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de febrero de 2.016, del Algarrobo que señala acerca de contradicciones formales entre el planeamiento urbanístico y el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (clasificado como urbanizable en el primero y como no urbanizable en el segundo) que prevalecen las características naturales de los terrenos que le hacen ser dignas de protección, y el planeamiento medioambiental sobre el urbanístico (STC 102/95 de 26 de junio). Señala, además que “esa contradicción o incoherencia interna solo podía resolverse y clasificarse mediante el examen del problema sustantivo, es decir de la concurrencia o no de características



naturales de los terrenos dignas de protección para su inclusión en el PORN, con independencia de las resoluciones judiciales sobre clasificación urbanística de los terrenos, pues esa clasificación debía ceder ante el PORN y no al contrario.” Es decir, prevalece la naturaleza reglada del SNU de especial protección. En sentido contrario, estimando la descalificación como Suelo No Urbanizable de Especial Protección del suelo objeto de la Litis, pero manteniendo el carácter reglado del SNU, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 10 de febrero de 2016 anula, en el POTAUM, la clasificación como SNU de especial protección, de determinadas fincas, porque es SNU, común y no de especial protección, por carecer de motivación dicha calificación, puesto que estos terrenos carecen de riesgo de inundabilidad, erosión, condicionantes ecológicos, ambientales y paisajísticos que merezcan dicha protección.

En la legislación estatal, el art.13.3 del TRLSRU señala, que “sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.”

Sin embargo, en el art.155.2 LISTA donde se exceptúan de plazo para el ejercicio de la protección de la legalidad, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, no están los suelos rústicos de especial protección. Y en la letra b) de este apartado 2 si bien se excluyen de plazo las actuaciones realizadas en suelo rústico con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, esta falta de plazo subsiste mientras duren dichos riesgos, lo que no parece mal, pero si nos parece, la incertidumbre generada, al no establecerse procedimiento alguno para acreditar que dichos riesgos han desaparecido

### **3.-ACTUACIONES DE TRANSFORMACION. -**

En el Título II, referido a las actuaciones de transformación, se entiende por actuaciones de transformación urbanística: Las actuaciones de urbanización y las de dotación. Las actuaciones de urbanización, incluyen de conformidad con el art.7 del TRLSRU, en el art.17 de la LISTA: En suelo urbano: a) Las actuaciones de dotación o de incremento de aprovechamiento y b) las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

En suelo rústico común las actuaciones de transformación urbanísticas de nueva urbanización. En esta clase de suelo, y de conformidad con la legislación estatal, 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.

En el apartado 4 del art.7 del TRLSRU, se establece, que las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos

de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas.

La legislación estatal deja claro el camino para iniciar una acción de transformación, primero la ordenación y luego la ejecución del planeamiento. Por ello estimamos que la regulación de la transformación urbanística incorporada por la LISTA, requiere determinados ajustes. Creemos que no es algo que se pueda hacer “sin contradecir” sino en ejecución del planeamiento. No parece muy correcto, aprobar una actuación de transformación sin el soporte de planeamiento, cuando la propia LISTA establece que la ejecución de una actuación de transformación debe estar en el instrumento de ordenación adecuado, como señala su art.91.

Así ocurre para el suelo urbano, para el que los Peri, tienen por objeto establecer el ámbito si no estuviera ya delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesario una actuación de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano. También están los Estudios de Ordenación que tienen como objeto si no estuvieran delimitados ya, la ordenación detallada y programación de incremento de aprovechamiento o dotaciones para el suelo urbano en área homogénea. El mismo camino parecen seguir las actuaciones de transformación de nueva urbanización, se concretan suficientes cauces a través del planeamiento. Así en el Art. 62.1 d) y e) , **para los planes de Ordenación**, además de los criterios y directrices para los nuevos desarrollos, también se contiene “la delimitación de la actuación o actuaciones de transformación de nueva urbanización que se **estimen convenientes** o necesarias”.( el carácter de conveniente en cualquier caso debe suprimirse, pues está en contradicción con el art 20 del TRLSRU, que es legislación básica, y que limita esta actuación al “suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él preservar de la urbanización al resto del suelo rural” y con la propia LISTA que en su art.17.3 también lo reduce al “ suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen”) Igual se contiene en el art. 64.3.b) que se refiere a **los Planes de Delimitación urbana para pequeños municipios** y que limita estas operaciones al suelo no urbanizable común y en el art.65.1.e) para los planes de Ordenación urbana.

Por ello, no se entiende muy bien porque además de todas estas posibilidades, el art.18 .1, de una forma atípica, establece la posibilidad de la aprobación de una actuación de transformación de nueva urbanización sin el soporte del planeamiento., con una tramitación un tanto extraña y que la propia LISTA, impide que se pueda ejecutar sin aprobar el precedente planeamiento, puesto que atinadamente el art.91.1 lo impide, al señalar que “1. La ejecución del planeamiento urbanístico requerirá la aprobación del instrumento de ordenación que corresponda, y la delimitación, en su caso, de la correspondiente unidad de ejecución.”

Por otra parte, el art.66 dice que el Plan Parcial de Ordenación tiene por objeto establecer el ámbito, si no estuviera delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de actuaciones de transformación de nueva urbanización en suelo rústico. Por lo tanto, ya tenemos suficiente cobertura de planeamiento, como para inventar un extraño procedimiento sin las garantías del planeamiento para llevar a cabo una “reclasificación de suelo”. Aunque en el art. 17.3 se reducen las actuaciones de nueva

urbanización al suelo rústico común, además, deberá precisarse en la regulación de los planes para que tipo de suelo rústico se permite o prevé el paso a suelo urbanizado, y en caso que se prevea para otra categoría de suelo rústico deberá garantizarse un procedimiento en el que se acredite una presunta pérdida de valores, pues solo en los Planes de Delimitación Urbana se limita con claridad, la nueva urbanización, a los suelos rústicos comunes.

### **III.-PROPUESTAS. -En base a lo expuesto anteriormente, se hacen las siguientes propuestas**

**PRIMERA.** – Consideramos acertado la no inclusión en la LISTA de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado. Puesto que no recoger esta distinción, es totalmente correcto legalmente, y además es una buena solución, a la vista de la última doctrina del Tribunal Constitucional y Supremo.

**SEGUNDA.**-Habiéndose suprimido el suelo urbanizable como clase del suelo en la LISTA, sería necesario, dentro del suelo rural, y específicamente dentro del suelo rústico común, determinar una categoría propia para los suelos destinados a actuaciones que prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbano , y la delimitación en el Planeamiento del suelo reservado para esta categoría, a la que hay que incorporarle las facultades de los propietarios ,tal como señala el art.13.2 del TRLSRU y los deberes previstos en el art.16 3 del TRLSRU, que consisten en que el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.. (la LISTA, ha incluido los deberes en su art.25, referidos a la promoción de las actuaciones de nueva urbanización, y no a los deberes de los propietarios).

**TERCERA.** - Debería dejarse claro que solo los suelos rústicos comunes pueden formar parte de una actuación de transformación de nueva urbanización, y que cualquier otra categoría, no pueden formar parte de una actuación de transformación de nueva urbanización, y en el caso de los preservados transitoriamente, si se pretendiera que pudieran formar parte de una actuación de transformación, no deberían formar parte mientras no se conviertan previamente en suelo rústico común, a través de un procedimiento de modificación del planeamiento.

**CUARTA.** -- El suelo no urbanizable de especial protección ha disminuido sus garantías de protección en este Anteproyecto, lo que debería subsanarse. Aunque el art.13.3 del TRLSRU señala, que “sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada”. Sin embargo, en el art.155.2 LISTA donde se exceptúan de plazo para el ejercicio de la protección de la legalidad, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, no están los suelos rústicos de especial protección. Y en la letra b) de este apartado 2 si bien se excluyen del plazo las actuaciones realizadas en suelo rústico con riesgos ciertos mientras duren dichos riesgos, pero, como hemos dicho, no se establece procedimiento alguno para acreditar que dichos riesgos han desaparecido.

**QUINTA.** - La legislación estatal, en su art.13.4 deja claro el camino para iniciar una acción de transformación, primero la ordenación y luego la ejecución del planeamiento.

Por ello estimamos que la regulación de la transformación urbanística incorporada por la LISTA, requiere determinados ajustes. Creemos que no es algo que se pueda hacer “sin contradecir” sino en ejecución del planeamiento. No parece muy correcto, aprobar una actuación de transformación sin el soporte de planeamiento como hace el art.18 de la LISTA que es un artículo innecesario, por lo que lo más conveniente sería su supresión. Y más, cuando la propia LISTA establece que la ejecución de una actuación de transformación debe estar en el instrumento de ordenación adecuado, como señala su art.91.

**SEXTA.** –Dentro del Título III, en donde se regula la ordenación territorial, se han establecido en el Artículo 35, unas Actuaciones extraordinarias en suelo rústico, que .no parecen estar en consonancia con lo establecido en el art.13.1 del TRLSRU, que dice “Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.”.

En efecto estas actuaciones extraordinarias, dejan de ser excepcionales porque, en primer lugar, podrán implantarse, con carácter extraordinario y siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación o el planeamiento territorial o urbanístico y por otra parte pueden implantarse con el único mérito de que resulte incompatible su localización en suelo urbano. (carácter residual del Suelo no urbanizable o rústico) y sin que resulte necesario que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rural, o que hayan de emplazarse en el medio rural, como obliga la legislación estatal.

## **APORTACIÓN Nº 9. ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA, TRAMITACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y SU EVALUACIÓN AMBIENTAL Y USOS EN SUELO RÚSTICO**

### **1. Sobre las Actuaciones de Transformación Urbanística en Suelo Rústico**

La actividad urbanística en los distintos tipos de suelo se confía a lo que se denomina “Actuaciones de Transformación Urbanística”. En concreto pueden realizarse sobre el suelo rústico común.

Estas Actuaciones de Transformación Urbanística (ATUs) podrían estar incluidas en el Plan de Ordenación Municipal o delimitarse con posterioridad.

En ambos casos solo será posible la transformación del suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, ser colindante al suelo urbano, y asegurarse su viabilidad económica.

Esta posibilidad de delimitación posterior al Plan de Ordenación Municipal, es lo que genera mayores dudas.

El nuevo régimen que propone este anteproyecto de LISTA , permitiendo estas ATUs con posterioridad al Plan de Ordenación Municipal, puede, bien gestionadas, acercar la planificación de la transformación urbanística al momento de su ejecución, y generalmente realizada entonces por los protagonistas de la inversión, garantizando además su viabilidad económica.

Partiendo de la base de ciudades compactas, con pequeños crecimientos vegetativos, con todavía necesidades de rehabilitación y regeneración urbana importantes, y con todavía suelo vacante en el interior, las ATUs en suelo rústico común, deberían ser las menos.

El anteproyecto deja, sin embargo, demasiadas puertas abiertas a que esto no sea así. El artículo 17.3 permite la transformación “para el crecimiento de la actividad económica”. Es decir, se puede justificar cualquier crecimiento. Pues cualquier proyecto promocional redundará siempre en crecimiento de la actividad económica. Por otro lado, el hecho de la delimitación posterior al Plan, si bien es beneficioso de cara a acercar la planificación al momento de la ejecución, también crea inseguridades.

Durante la redacción y tramitación de un Plan de Ordenación Municipal, hay un análisis de la ciudad y sus necesidades, en conjunto. Que puede no estar presente en el análisis de una ATU concreta, y no dirigir ésta, por tanto, el sentido y tamaño del crecimiento que la ciudad necesita. Lo que unido a la posibilidad de su justificación en base al crecimiento económico, puede dar lugar a todo tipo de disfuncionalidades. Máxime si su delimitación posterior al Plan de Ordenación Municipal, no cuenta con el mismo trámite que el propio Plan, pues el informe de la Comunidad Autónoma no es vinculante si el municipio tiene Plan de Ordenación del Territorio.

Por tanto, en lo relativo a las Actuaciones de Transformación Urbanística, se propone que se incluya en el anteproyecto, lo siguiente:

1). Que el Plan de Ordenación Municipal incluya una nueva categoría de suelo rústico común, que sea el único que permita estas ATUs. Similar al Suelo Urbanizable Zonificado del anterior anteproyecto.

En dicho suelo se podrían delimitar tales ATUs, con posterioridad al Plan. Esto permitiría que fuera el Plan el que dirigiera los futuros desarrollos, en tamaño máximo y dirección del crecimiento, dentro de la perspectiva general del municipio, y no al albur de un análisis de una ATU concreta. Aunque su ejecución efectiva dependa de la delimitación de la ATU, del proyecto empresarial, viable económicamente, del momento en que se vaya a ejecutar.

2). Eliminar del Artº 17.3 la referencia que permite la transformación para el crecimiento económico.

3). Que la delimitación de las ATUs incluya en su trámite informe vinculante de la Comunidad Autónoma, al igual que el Plan de Ordenación Municipal.

## **2. Sobre las Disposiciones Transitorias, en relación con los Planes Generales vigentes.**

Las Disposiciones Transitorias prevista en el Anteproyecto parecen un poco contradictorias. Mientras la DT 1ª establece que todo el suelo que no sea urbano es rústico según la presente Ley, las DT 3ª y 4ª establecen que todo el sistema de planeamiento en suelo urbano y urbanizable de los PGOUs vigentes, no solo los ya aprobados inicialmente, sino incluso los no iniciados, pueden seguir su tramitación e incluso iniciarla, con la legislación y el planeamiento anteriormente vigentes. Esto en la práctica es postergar la aplicación de la nueva Ley hasta la Revisión de los Planes Generales actualmente vigentes.

Lo que convierte a esta Ley, en lo relativo al planeamiento, en una ley de escasa trascendencia sino a muy largo plazo. ¿Esa es la intención del legislador? ¿Esperar a otro proceso interminable de revisión de los actuales planes generales para aplicar la ley que se apruebe ahora?

## **3. Sobre las Actuaciones de Transformación Urbanística en Suelo Urbano**

El anteproyecto distingue, por un lado, las actuaciones de dotación y de incremento de aprovechamiento, y por otro, las de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano. Todas estas categorías provienen de la Ley Estatal, que a su vez recogió lo que la jurisprudencia sobre las posibilidades de intervención en el suelo urbano, consolidado o no, había venido determinando. Jurisprudencia cambiante y contradictoria, con resultados que se alejan de la realidad.

En cuanto a las Actuaciones de Dotación de la Ley Estatal, el anteproyecto andaluz añade con el mismo alcance las Actuaciones de Incremento de Aprovechamiento.

No se entiende muy bien. Una y otra van indisolublemente unidas en la ley estatal. Por cuanto el incremento de las dotaciones públicas se realiza para reajustar su proporción con el incremento de aprovechamiento. La clasificación como Actuaciones de Dotación no deja de ser un eufemismo.

Pero lo que ya no termina de entenderse es como se define esta última categoría de las Actuaciones, "...siempre que no requiera incremento de las dotaciones". Hasta ahora, en el régimen urbanístico vigente solo había tal posibilidad de incremento de aprovechamiento sin incremento de dotaciones, en el caso de que el aprovechamiento sea inferior al 10%. ¿Va a ser posible esto ahora? No lo parece, por cuanto en la descripción de deberes de estas actuaciones se menciona que los deberes serán los mismos que en las actuaciones de nueva urbanización. Es decir, con cesión de dotaciones.

En cualquier caso, de continuar con esta exención de dotaciones de las últimas modificaciones de la LOUA a los incrementos de aprovechamiento inferiores al 10%, es en la práctica conceder a todas las actuaciones el 1,10 de su aprovechamiento.

En general esta distinción entre las actuaciones de dotación y/o incremento de aprovechamiento y las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, sobrevenidas de la citada jurisprudencia, es baladí y artificiosa. La mayoría de las actuaciones en suelo urbano tienen de todo. Incremento de aprovechamiento y de dotaciones y reforma integral de la urbanización. ¿En qué categoría se incluyen estas reformas integrales que son la mayoría, que participan de todos los tipos de la Ley?.

#### **4. Sobre el trámite de los instrumentos de ordenación urbanística**

Hay algunos avances en este tema, aunque no todos los deseables. Es un avance que la aprobación definitiva de los instrumentos de Ordenación Urbanística General de los municipios que tengan P.O.T. pasen al municipio.

Y aquellos que no lo tengan, que la aprobación definitiva de la Consejería de la Comunidad Autónoma haya de producirse en el plazo de tres meses, y no de cinco, como antes.

Sin embargo, no se entiende que no se imponga igual plazo para resolver en los casos de aprobación definitiva municipal.

Es un supuesto avance reducir la información pública de 30 días a 20 días. No es precisamente este plazo el que habría que reducir. Cuando lo que se está demandando es mayor transparencia y mayor información de los instrumentos de planeamiento. Que todo el mundo pueda acceder a dicha información, o que las Administraciones públicas adopten "cuantas medidas e iniciativas sean precisas para fomentar y asegurar dicha participación", como dice el Artº 8. Veinte días es poquísimo para la información pública de todos los instrumentos de ordenación, sobre todo para los Planes de Ordenación Municipal y los Planes de ordenación Urbana.

Contribuye a formalizar el procedimiento de las evaluaciones ambientales estratégicas, el hecho de que el borrador del instrumento con el que se inicia el procedimiento en la GICA, haya de ser aprobado urbanísticamente previamente mediante la figura del Avance. Aunque no contribuye precisamente a la agilización del trámite de los instrumentos.

Por otro lado, debería haberse aprovechado para regularizar los plazos de respuesta de los órganos sectoriales que tengan unos plazos superiores a los tres meses (como por ejemplo el Organismo de la Cuenca Hidrográfica), que es el plazo de respuesta para los que no tienen dicho plazo. Plazos con silencio positivo, básico para que no se eternicen.

E incluso instar al Estado a la reducción a dichos tres meses de los informes sectoriales de Órganos que, como Aviación Civil o Costas, dependen de ellos.

En cuanto a la GICA, las modificaciones introducidas en la Disposición Final Tercera al Artº 40 de dicha Ley es poco más que una adaptación a las nuevas nomenclaturas de los instrumentos de ordenación de este Anteproyecto. Hay pocos avances. Por ejemplo, el Plan de Ordenación Urbana debería tener siempre Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) simplificada.

La referencia al Artº 36-1, en cuanto a que dichos Planes estén en esa casuística para que tengan que tramitar EAE ordinaria, induce a confusión. Es un artículo que siempre induce a confusión. Si de lo que se trata es que tengan que tener dicha evaluación porque haya un cambio de uso, eso se producirá siempre en los Planes de Ordenación Urbana. Y si es porque establezcan el marco para proyectos turísticos o de ordenación del territorio urbano y rural, también se producirá siempre en estos Planes.

Hay una contradicción entre el Artº 40-2b y el 40-3d. En este último se mencionan las innovaciones de la ordenación detallada, entre las cuales están las modificaciones de los Planes de Ordenación Urbana, que se encuentren en la situación del artº 36.1, tendrán EAE simplificada Y este es el caso del Artº 40-2b, donde se dice que tendrán EAE ordinaria.

No es probable que haya en suelo urbano grandes temas en cuanto a proyectos de los enumerados en el Anexo 1 de la GICA. Y los que pueda haber son perfectamente controlables con el procedimiento simplificado.

El Plan de Ordenación Urbana y sus innovaciones debería tener siempre EAE simplificada. Igualmente, el resto de los instrumentos de la ordenación urbanística detallada y específica no debería tener EAE en ninguno de los casos, si el Plan de Ordenación Municipal que los contiene, tiene dicha EAE. Por las mismas razones expuestas en relación con los proyectos del Anexo 1.

Por otro lado, se menciona que están sometidos a EAE ordinaria los instrumentos de ordenación urbanística general y sus revisiones, y no se menciona las modificaciones. Solo para los casos de no estar en los supuestos del Artº36.1, que se someten a EAE simplificada.

No se respeta así el principio de que tenga igual trámite el Instrumento y sus Innovaciones. En este caso, creemos que todos los planes de Ordenación Urbanística General y todas sus Innovaciones, estén en los supuestos que estén, deben estar sometidos a EAE ordinaria.

Definir bien los planes sujetos a trámite de evaluación, así como los procedimientos de dichas evaluaciones, es básico, tanto o más que la legislación del suelo, para agilizar los trámites de aprobación del planeamiento. Más que la imposición de plazos de respuesta.



## 5. Sobre los usos y actividades en suelo rústico

En este capítulo del anteproyecto se produce la liberación absoluta de la implantación del uso residencial en suelo rústico, al margen de las Actuaciones de Transformación Urbanística.

Sorprende que las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos propios del suelo rústico, sean consideradas como actuaciones ordinarias, y como tales, sometidas al único control de la licencia urbanística. Más sorprende aún que entre estas edificaciones se incluyan los alojamientos para temporeros. ¿Es esta una modalidad residencial del suelo rural andaluz?

Y por otro lado, como actuaciones extraordinarias, sujetas a autorización previa a la licencia de obras, se permiten las viviendas unifamiliares aisladas, sin ningún tipo de requisito, como en el régimen vigente, de estar vinculadas al destino relacionado con fines agrícolas o forestales. Se reconoce así la implantación del uso general residencial del suelo rústico.

La vivienda con fines recreativos, que es la que ha venido causando la mayoría de las parcelaciones ilegales en dicho suelo, y las edificaciones irregulares pendientes de legalización. Más que disponer Planes Especiales de adecuación ambiental de estas edificaciones irregulares, que luego nunca nadie hace, hay que extremar la disciplina urbanística, y no proceder ahora a permitir con carácter general este tipo de vivienda recreativa.

Es conocido los problemas de parcelación del territorio que generan, los problemas de infraestructuras, la dispersión del uso residencial en la ciudad, y la competencia desleal respecto a urbanizaciones reglamentadas y urbanizadas con todos los servicios.

Excepto una referencia general de que las construcciones deben ser compatibles con el régimen de suelo rústico y con la ordenación territorial y urbanística, no hay una sola referencia a la protección que puedan ostentar los suelos. En ningún tipo de actuación.

Como en el Decreto Ley 3/2019, la situación de asimiladas a fuera de ordenación de las viviendas ya puede solicitarse en suelos con cualquier tipo de protección, excepto en los suelos con riesgos.

Todo esto concuerda con la degradación de la protección territorial y urbanística a una suerte de protección de segundo grado, denominada preservación.

Esto tiene que ver con los plazos para para restablecer la legalidad territorial y urbanística. Mientras en la LOUA no había el plazo de seis años para tal restablecimiento en los suelos especialmente protegidos, en este anteproyecto solo se excluyen de los plazos en suelo rústico, los suelos con riesgo, las parcelaciones urbanísticas, los suelos de dominio público, los de influencia del litoral, y los incluidos en catálogos.

En el resto de los suelos especialmente protegidos o preservados, fundamentalmente los que cuentan con protección territorial y urbanística, opera el plazo de seis años para el

restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística. No como hasta ahora que no había plazos para tal restitución.

Esta es una medida de alcance desconocido. Puede facilitar que a la Administración se le escapen así el restablecimiento de dicha legalidad en multitud de edificaciones irregulares en suelos sensibles. Y ampliar así el número de viviendas en situación de asimiladas a fuera de ordenación. Dado que difícilmente se derriba ninguna vivienda ilegal, ¿puede ser la solución?. ¿Dejar pasar los plazos y cubrir el territorio de viviendas en tal situación?.

## **6. Sobre los criterios de ordenación urbanística**

Después del párrafo 9 del apartado II, de Objetivos de la Ley, en el que se habla de objetivos muy deseables, de conceptos como el “derecho a la ciudad”, la preservación de la identidad de la ciudad, que el espacio público sea accesible, confortable y habitable, la configuración de las zonas verdes, la creación de corredores ecológicos, etc..., el contenido de la Ley se reduce en este sentido a unos principios generales de la actividad territorial y urbanística, en cuanto a la viabilidad ambiental, social y económica de las actuaciones del Artº 3, a unas normas de adaptación al entorno, también muy generales del Artº 4, y al establecimiento del estándar mínimo de zonas verdes del 10%. Se ha preferido no incluirlas como en el anterior anteproyecto de la LUSA. Se confía en que el desarrollo reglamentario las incluya. Aunque nos hubiera gustado que esos criterios y directrices hubieran tenido el rango de ley. Así, la ley no se aleja de ser un conjunto de preceptos para regular los regímenes de propiedad o los trámites de desarrollo y gestión de los suelos, o el control de la legalidad. Una ley más coercitiva que propositiva. Más del mundo del derecho que del de la urbanística.

## **APORTACIÓN Nº 10. NÚCLEOS RURALES, HÁBITAT RURAL DISEMINADO Y ACTUACIONES EN EL SUELO RÚSTICO**

### Concepto de suelo rústico

Aunque el Anteproyecto de la LISTA cambia, por fin, el concepto negativo de “suelo no urbanizable” de la LOUA por el más acertado de “suelo rústico”, no obstante, sigue sin definirlo en positivo. Así en el artículo 11, titulado “Suelo Rústico” sólo se dice que integran esta clase de suelo los terrenos que se deban incluirse en sus distintas categorías, las cuales se refieren a suelos de especial protección por legislación sectorial o a suelos que deben ser preservados, por una parte, y a suelo “común”, por otra.

Ante ello se propone incluir una definición del suelo rústico antes de determinar sus categorías, para lo cual se sugiere el siguiente texto u otro similar:

*El suelo rústico constituye un ámbito esencial para la recualificación territorial, ambiental, social y económica de Andalucía, tanto por sus valores ambientales, paisajísticos, productivos y culturales como por la diversidad de opciones que ofrece para el desarrollo económico. Asimismo, constituye el espacio donde se localizan los asentamientos rurales, en los que habita una parte muy importante de la población andaluza y que constituyen un patrimonio histórico edificado que es necesario conservar, mejorar y optimizar, requiriendo para ello una ordenación adaptada a su singular realidad urbanística.*

No se trata de una cuestión menor, sino que con una definición en positivo del suelo rústico se está reforzando la idea de su ordenación positiva, que debe permitir e incentivar la implantación de actuaciones encaminadas al desarrollo del medio rural mediante procedimientos sencillos lo cual no se observa en el Anteproyecto.

### Hábitats rurales diseminados y núcleos rurales

En el artículo 11.2 del Anteproyecto se establece lo siguiente: “Se identificarán como hábitats rurales diseminados existentes los terrenos que constituyen el ámbito territorial de asentamientos rurales diseminados que tuvieron su origen en un modo de vida rural y en los que permanecen algunas características tradicionales de tipo rural que conviene preservar”.

Ello supone que los “hábitats rurales diseminados” no se han diferenciado como una categoría del suelo rústico, como ocurre en la vigente LOUA, entendiéndose que deben identificarse en cualquiera de sus categorías según lo establecido en el art. 36.1 donde se expone lo siguiente: “Sobre los ámbitos delimitados por los instrumentos de ordenación urbanística como hábitat rural diseminado podrán desarrollarse las actuaciones urbanísticas que contribuyan a su conservación, protección y mejora que sean compatibles con el régimen de protección de la categoría de suelo rústico donde se localicen”. En todo caso ello debería quedar especificado en el art. 11, siendo más adecuado en el art. 36 decir “que deberán ser compatibles con las protecciones establecidas, en su caso, por la legislación sectorial” ya que en los demás supuestos debieran considerarse siempre compatibles este tipo de actuaciones encaminadas a

conservar, proteger y mejorar estos asentamientos tradicionales.

En cualquier caso, se considera que ni el concepto de “hábitats rurales diseminados” ni su definición son acertados, sin perjuicio, de que en dicha definición se produce una clara redundancia al utilizar a su vez el concepto de “asentamientos rurales diseminados”. En nuestra opinión sería más adecuado utilizar el concepto genérico de “asentamientos rurales” entendiendo como tales aquellos asentamientos de población situados en el suelo rústico y vinculados, al menos en su origen, a las actividades primarias y que requieren ciertas dotaciones y servicios comunes, así como la conservación de sus características tradicionales mediante una ordenación urbanística específica, distinta a la de los asentamientos urbanos. Dentro de dicho concepto habría que distinguir los asentamientos más densos y concentrados, que serían los “núcleos rurales” y aquellos más dispersos, que serían los “asentamientos diseminados”, equivalentes a lo que ahora se denominan “hábitats rurales diseminados”.

En el caso de los “núcleos rurales”, cuando cuenten con una mínima estructura urbana, deben ser clasificados como suelo urbano. En este sentido cabe señalar que en el artículo 10.2 del Anteproyecto se dispone lo siguiente: “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”.

En este caso se utiliza el concepto 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 (TRLRURJ), que también incurre en una clara redundancia (núcleos rurales además de asentados en el medio rural) y, sobre todo, no permite su identificación. Además, la exigencia de la legalidad obliga a definir cuando se produce la misma bien determinándolo directamente o bien remitiendo tal determinación a los instrumentos de planeamiento. Podrían ser, por ejemplo, aquellos cuyo origen sea anterior a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo. Así, en el artículo 10.2 podría decir: “También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, considerando como tales aquellos cuyo origen sea anterior 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”. En este caso no habría ya que definir los “núcleos rurales” si estos se integran en el concepto más genérico de “asentamientos rurales”.

Por otra parte, el Anteproyecto no contempla unas herramientas de ordenación y gestión específicas y sencillas para la ordenación de estos núcleos rurales que nada tienen que ver con los núcleos urbanos, lo cual debería subsanarse disponiendo, por ejemplo, la posibilidad de llevar a cabo su ordenación mediante estudios de detalle y su ejecución mediante la delimitación de una actuación asistemática, regulada en el art. 112, y que ya se propone para los “hábitats rurales diseminados”. Queremos resaltar aquí que la utilización del estudio de detalle, como documento simple y fácil de tramitar, debería aplicarse para la ordenación de los “núcleos rurales” y de los “hábitats rurales diseminados” para lo cual debería incluirse dicha posibilidad en el art. 70.

De acuerdo con ello debiera especificarse que la ordenación detallada de los "núcleos rurales" y de los "hábitats rurales diseminados" podrá establecerse directamente en el instrumento de planeamiento general correspondiente o bien, posteriormente, mediante estudio de detalle.

### Actuaciones en suelo rústico

En el artículo 35 del Anteproyecto se establecen las actuaciones extraordinarias que pueden implantarse en el suelo rústico observándose que existe cierta redundancia entre "las que contribuyan a la ordenación y desarrollo sostenible del medio rural" y "las que sean declaradas de interés público o social" ya que las primeras estarían incluidas en las que deben ser declaradas de interés público o social o ¿es que no tiene interés social cualquier actuación que contribuya a la ordenación y desarrollo sostenible del medio rural? A ellas se añaden "las que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano" lo cual debería corregirse y decir "las que hayan de emplazarse en el medio rural".

Por ello quizás sería más adecuado utilizar aquí los conceptos del art. 13 del TRLS, en el que se regula el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: "actos y usos específicos (*actuaciones*) que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural".

Por otra parte, el Anteproyecto flexibiliza la implantación de nuevos usos en el suelo rústico, incluyendo las viviendas unifamiliares aisladas que, sin embargo, no parecen tener acogida en el citado art. 13 del TRLS.

Esta flexibilización puede contribuir al desarrollo del medio rural y a minimizar los procesos de despoblación que se están produciendo en las zonas más desfavorecidas. No obstante, se considera, que no contribuye a ello la exigencia, como ya hace la LOUA, de proyectos de actuación y autorizaciones con carácter previo a la tramitación del proyecto de edificación en el caso de las actuaciones extraordinarias de interés público o social, que contribuyan al desarrollo del medio rural así, como una prestación compensatoria entre el diez y el quince por ciento del presupuesto de ejecución material de las obras o la posibilidad de seguir estableciendo, vía reglamento, una duración limitada tal como se propone.

En este sentido resulta contradictorio permitir actuaciones de interés público y social y, al mismo tiempo exigir condiciones que desincentivan su implantación la cual contribuiría a mantener la población y subir su nivel de renta que, en general, es bastante inferior al de la población urbana. También resulta llamativo que se exija un plazo mínimo de información pública de un mes para dichos proyectos de actuación cuando sólo se exigen veinte días para la

la información pública de los instrumentos de planeamiento.

De acuerdo con ello se propone eliminar para estas actuaciones la exigencia de un proyecto de actuación y de autorización previa y sustituir dicho procedimiento por una consulta previa a la Administración Autonómica a efectos de determinar su viabilidad sólo en los casos que se sitúen en suelo no urbanizable de especial protección y reducir notablemente la prestación compensatoria, por ejemplo, al 5 % como máximo. Asimismo, no deben exigirse plazos de duración de la actividad.

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, cabe señalar también aquí, que el Anteproyecto le otorga a la Administración Autonómica la competencia de aprobación de los proyectos de actuación de los usos extraordinarios cuando afecten al suelo rústico especialmente protegido, o al preservado por la ordenación territorial o cuando la actuación pretendida tenga incidencia sobre intereses supralocales. Respecto a ello se considera que ello puede contravenir la propia Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía ya que, según el art. 9.1.c) de esta Ley, la aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable es de competencia municipal, sin excepciones.

Además, la apuesta por la implantación de dichas actuaciones en edificaciones de nueva planta, frente a una priorización y optimización del patrimonio edificado rural ya existente, no se alinea con los principios de un nuevo urbanismo, más racional y menos consuntivo de recursos naturales, que prioriza la rehabilitación de la ciudad existente, de lo construido, a los nuevos desarrollos urbanos. Por ello, con el objetivo de incentivar la rehabilitación y reutilización del patrimonio edificado y, asimismo, canalizar hacia estas edificaciones existentes al menos parte de la histórica demanda social respecto del uso residencial vinculado al disfrute del medio rural, se hacen las siguientes propuestas:

- Condicionar la implantación de viviendas aisladas de nueva construcción a la vinculación de una parcela mínima edificable de al menos una hectárea y exigir para ello una prestación compensatoria del 15 %.

- Incentivar la implantación de dicho uso residencial, así como de las actuaciones que sean de interés público o social, porque contribuyen a la ordenación y el desarrollo rurales, rehabilitando las edificaciones tradicionales, entendiéndose por estas las existentes antes de 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. A tales efectos en estos casos no debe exigirse proyecto de actuación ni autorización previa ni prestación compensatoria ni duración limitada. Ello con independencia de otras medidas, por ejemplo fiscales, que pudieran adoptarse a tales efectos.

- Considerar compatibles desde la Ley en todas las categorías del suelo rústico las edificaciones existentes terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, aunque actualmente carezcan de uso, siempre que mantengan unas condiciones mínimas de conservación que permitan su rehabilitación. Asimismo, desde la Ley deben considerarse compatibles en estas edificaciones todas las actuaciones ordinarias y extraordinarias permitidas en el suelo rústico exceptuando los casos en los que la legislación sectorial o los planes de ordenación del territorio lo prohíban.

- Establecer unas condiciones de edificación flexibles en los asentamientos rurales (núcleos y diseminados) que incentiven su conservación y mejora, así como la canalización hacia los mismos de parte de la demanda de nuevas edificaciones para vivienda o de interés social.

## **APORTACIÓN Nº 11. OBJETO, PRINCIPIOS Y FINES DEL ANTEPROYECTO DE LEY, CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA**

### **OBJETO, PRINCIPIOS Y FINES DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

1. Es deseable que la LISTA en su versión definitiva incorpore de algún modo la LEGISLACIÓN SECTORIAL, con referencia a los aspectos que condicionan la ordenación territorial y urbanística, con remisión permanente a los procedimientos relacionados con la normativa aplicable en MATERIA SECTORIAL, territorial, medioambiental, planes de vivienda y suelo.... entroncadas en el Urbanismo como componentes estructuradores de un SISTEMA UNIFICADO URBANÍSTICO-SECTORIAL (en este sentido el IMPACTO EN LA SALUD p.ej., actual materia sectorial, no solo no debería obviarse por la legislación urbanística en elaboración, sino que tendría que integrarse en la misma como materia urbanística propiamente dicha) de enorme incidencia práctica y protagonismo en la actividad urbanística.
2. La LISTA debería incorporar en el desarrollo del articulado referencias concretas al principio de SOSTENIBILIDAD y a sus componentes específicos (de carácter social, económico y ambiental) y no limitar las alusiones a dicho concepto al título de la ley, a su exposición previa, y a los primeros artículos relativos a objeto, fines, principios, directrices.... En particular, los artículos que establecen los condicionantes que limitan las posibilidades de TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO RÚSTICO y las actuaciones en el ESPACIO LITORAL por razones de sostenibilidad, la cualificación de sostenible que se exige a la MOVILIDAD, o la atención al DESARROLLO SOSTENIBLE que la propia LISTA impone a las ordenanzas municipales y a la disciplina urbanística, tendrían que recordar aunque fuera sintéticamente qué se entiende por SOSTENIBILIDAD, movilidad sostenible o desarrollo sostenible.
3. La LISTA no justifica en ningún momento que la experiencia de aplicación del precepto relativo a la RESERVA OBLIGATORIA de suelo destinado a VIVIENDA PROTEGIDA, que se mantiene inalterado y sin flexibilización alguna en el Anteproyecto, haya asegurado o esté asegurando el ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA tras 18 años de vigencia de la LOUA. Se insta a que durante el trámite de elaboración y aprobación de la Ley se efectúen ESTUDIOS estadísticos e informativos al respecto, cuyas CONCLUSIONES se evalúen y se incorporen al nuevo marco normativo y que, en su caso, se contemple la posibilidad jurídica de considerar preceptiva la formulación y aprobación de los PLANES MUNICIPALES DE VIVIENDA Y SUELO, sin los cuales el destino de la citada reserva de suelo producida y programada por la actividad urbanística resulta realmente incierto.
4. Conocidos los efectos urbanísticos de la PANDEMIA que ha coincidido con el proceso de elaboración de la LISTA, se solicita que entre los FINES Y PRINCIPIOS de la ordenación territorial y urbanística enunciados por el anteproyecto, y entre sus propios objetivos, la ley introduzca los PRINCIPIOS DE LA "CIUDAD SANA" e incorpore referencias concretas a la resiliencia urbana, a la ciudad policéntrica, a la eficiencia sanitaria, a la densidad poblacional, a la



necesidad de espacio y distanciamiento entre las personas, a las demandas de asentamientos y actividades en el medio rural, a la integración de la naturaleza en la ciudad, al derecho a la vivienda, a la necesidad de nuevas soluciones y tipologías residenciales, a la versatilidad y tamaño de las dotaciones públicas, a las demandas de movilidad, a las consecuencias del teletrabajo, a las infraestructuras de telecomunicación, al comercio electrónico... además de al informe de EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA SALUD antes citado.

5. Del articulado del Anteproyecto no se observa que, en coherencia con los OBJETIVOS formulados, la nueva ley fomente especialmente el modelo de CIUDAD COMPACTA, la REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN de los tejidos urbanos, y la promoción y/o REHABILITACIÓN de viviendas y de edificios en general en el suelo urbano. En realidad las técnicas instrumentales, las cesiones de aprovechamiento, las reservas de suelo para vivienda protegida... a expensas de lo que finalmente establezca el Reglamento de Planeamiento... son las mismas actuales, y cambiar la denominación de las diferentes instrumentos urbanístico, o crear la figura ESTUDIO DE ORDENACIÓN para evitar la siempre “traumática” identificación del expediente como innovación de PGOU, o la indudable simplificación de los conceptos, no altera en realidad el marco normativo actualmente vigente. Tal vez la genérica reducción de plazos o la supuesta ampliación de competencias municipales pudieran “animar” al promotor privado a emprender a partir de ahora ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA de ese tipo, que pero por sí misma la LISTA NO LAS FOMENTA expresamente ni compromete para llevarlas a cabo a las propias administraciones públicas. El componente económico de la SOSTENIBILIDAD no parece garantizado en este caso.
6. El Anteproyecto identifica a la LISTA como una “NORMA SENCILLA” de fácil lectura, y realmente si se tiene en cuenta que se han refundido LOUA y LOTA, muy acertadamente por cierto, hay que reconocer que LA LISTA ES MÁS CORTA QUE LA LOUA y que se lee con mayor facilidad porque además la secuencia de sus determinaciones resulta SISTEMÁTICAMENTE MEJOR ORDENADA, pero no es menos cierto por el contrario que se ha SUPRIMIDO en gran medida EL CARÁCTER REGLAMENTISTA que tenía la LOUA efectuando continuas REFERENCIAS A LOS FUTUROS REGLAMENTOS. Por lo tanto el texto previsto de la LISTA sin el/los Reglamento/s es INSUFICIENTE para afirmar “a priori” que el nuevo marco urbanístico vaya a ser tan ÁGIL Y SENCILLO como se anuncia. Por ello consideramos conveniente e imprescindible que a los citados efectos se le dé la oportuna difusión pública complementaria a los REGLAMENTOS simultáneamente con el proceso de elaboración de la LISTA, que puede ser muy simple pero parece probable que la rigidez suprimida, y una regulación excesiva o discutible, se hayan relegado a los reglamentos (incluida la interpretación de la norma 40/30 del POTA que es irrenunciable en una ley de ordenación urbanística y TERRITORIAL “sostenible”).
7. La motivación explícita para formular una nueva ley urbanística (bajo criterios de agilización, flexibilización y simplificación) era la REACTIVACIÓN Y DINAMIZACIÓN de la actividad económica tras la crisis financiera e inmobiliaria soportada en años anteriores que,

efectivamente, precisaba de un MARCO LEGISLATIVO Y PROCEDIMENTAL ÁGIL, FLEXIBLE Y SIMPLE. Pero una nueva ley urbanística por sí sola difícilmente puede lograr ese objetivo si no se acompañan de una serie de medidas (modificaciones de diversas leyes, derogación de determinados preceptos, nuevos decretos, órdenes, instrucciones urbanísticas....) que la actual administración autonómica efectivamente ha formulado creando un nuevo marco normativo en el que se pretende insertar la LISTA, ley que sorprendentemente ha prescindido en su denominación del término URBANISMO (U) y ha incorporado una referencia explícita al IMPULSO (I) supuestamente relacionada con el fomento de la actividad económica pretendida, sin embargo al final es una ley urbanística (y territorial) propiamente dicha que por sí misma no fomenta expresamente dicha actividad ni aprovecha suficientemente la ocasión para revisar con alguna profundidad, y con criterios de coordinación, el conjunto de leyes y normas sectoriales que tanta incidencia tienen procedimentalmente en la actividad urbanística. En esas circunstancias no se considera acertado el título LISTA que debería cambiarse por LOTUA (ley de ordenación territorial y urbanística de Andalucía).

#### **CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA**

8. La definición del SUELO URBANO presenta las siguientes DUDAS: ¿qué debe entenderse por suelo LEGALMENTE integrado en la malla urbana?; ¿quién tiene que dictaminar sobre la marcha en un MUNICIPIO SIN PLANEAMIENTO si un suelo está de hecho integrado en la malla urbana o no?; ¿cómo puede acreditarse la LEGALIDAD de esa integración en un municipio en el que NO EXISTE ni ha existido nunca PLANEAMIENTO?; ¿qué debe entenderse por NÚCLEOS RURALES LEGALMENTE ASENTADOS en el medio rural, que sirvan de soporte a asentamientos poblacionales “singularizados, personalizados, identificables y diferenciados”? Todas estas cuestiones tienen que quedar ABSOLUTAMENTE CLARAS por razones obvias en una LEY que además se autoidentifica como SENCILLA y de lectura FÁCIL. En particular si de lo que se trata es de algo tan básico como es, a todos los efectos fácticos, la DEFINICIÓN DE SUELO URBANO no solo para municipios sin planeamiento sino en todos los casos.
  
9. En relación con las ATU surge una cierta DUDA relativa a la posibilidad de que en el SUELO URBANO también se prevean las ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN que actualmente se contemplan por la LOUA. En efecto, del Anteproyecto se deduce que este tipo de actuaciones quedan reservadas en exclusiva al SUELO RÚSTICO COMÚN, sin embargo dada la DEFINICIÓN DE SUELO URBANO de la propia LISTA pudiera darse el caso de la existencia de algún SUELO VACANTE integrado en la MALLA URBANA con entidad de SECTOR. El articulado deja claro que el PLAN PARCIAL es un instrumento urbanístico exclusivamente utilizable en SUELO RÚSTICO COMÚN y que el PLAN DE REFORMA INTERIOR es un instrumento de suelo urbano expresamente destinado a ACTUACIONES DE REFORMA Y RENOVACIÓN urbana, por lo que la LISTA no ha previsto ningún instrumento urbanístico para la ordenación detallada de esos hipotéticos “sectores” de suelo urbano, lo que parece reafirmar la inexistencia prevista de tales ámbitos urbanísticos que, sin embargo sí podrían darse de hecho . Se considera necesaria una ACLARACIÓN al respecto y, en su caso, la oportuna REVISIÓN DEL TEXTO del Anteproyecto.

10. Se presupone que las TRANSFORMACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO RÚSTICO van a ser normalmente muy EXCEPCIONALES y con toda seguridad muy DIFICULTOSAS, tanto o más que los precedentes y denostados procedimientos de INNOVACIÓN DE PLANEAMIENTO para creación de nuevos suelos urbanizables, y/o tanto o más que la aprobación de los PLANES DE SECTORIZACIÓN en SUNS con los que se identifican básicamente esas futuras iniciativas de NUEVA URBANIZACIÓN. No obstante, la mayor dificultad para admitir o rechazar tales actuaciones puede ser la ausencia, en su caso, o insuficiencia de REGLAS ESPECÍFICAS Y claras que objetivamente permitan EVALUAR LA PROCEDENCIA o no de dichas actuaciones por parte de los técnicos y juristas municipales, y de la Administración en general, pero por el contrario si existiera en la LISTA, y en el futuro Reglamento, una regulación más estricta no estaríamos ante una ley que se pretende y se reivindica “FLEXIBLE”.

El debate FLEXIBILIDAD-DESREGULACIÓN está abierto, pero es obvio que la EXCESIVA REGULACIÓN URBANÍSTICA PREEXISTENTE (por la ley y por los planes y, sobre todo, por la aplicación en la práctica que se hace de dichos instrumentos) ha sido una MOTIVACIÓN PARA REVISAR LA LOUA con la que desde el principio hemos estamos de acuerdo, pero sin embargo se considera que la evidente CLARIDAD EXPOSITIVA DEL ARTÍCULO 24 del Anteproyecto debiera ser más EXPRESIVA de los condicionantes y limitaciones que se pretendan establecer mediante DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, con el fin de evitar situaciones de “REGULACIÓN” o de “DES-REGULACIÓN” diferentes a las que se derivan de los criterios de SOSTENIBILIDAD y de los PRINCIPIOS enunciados en el ARTÍCULO 3 de la propia LISTA.

11. Se insiste en que las REMISIONES A LOS REGLAMENTOS deberían ser menos recurrentes sobre todo en aspectos que se consideren clara y explícitamente atribuibles a la propia ley (limitaciones al crecimiento residencial, indicadores de edificabilidad y densidad, cuantificación del sistema general de áreas libres...) no vaya a ser que la simplicidad y sencillez de la misma lleve aparejada ulteriormente una exhaustiva y prolija regulación reglamentaria rígida y extensa. Y en concreto, la deducción que parece extraerse del anteproyecto de LISTA en el sentido de que se va a autorizar de nuevo LA VIVIENDA UNIFAMILIAR AISLADA propiamente dicha EN SUELO RÚSTICO con la consiguiente posibilidad de LEGALIZACIÓN MASIVA de viviendas existentes requiere de MAYOR CLARIDAD EXPOSITIVA habida cuenta de su ENORME IMPORTANCIA MEDIOAMBIENTAL Y TERRITORIAL.

Se supone en cualquier caso, que dichas viviendas actualmente ILEGALES e ILEGALIZABLES van a permanecer en el tiempo mediante AFO o a través de cualquier otra vía de REGULARIZACIÓN, por lo que en principio no nos oponemos a esas posibles LEGALIZACIONES ni a que se contemple por la ley la posibilidad de LEGITIMAR EN EL MEDIO RURAL la implantación de VIVIENDAS AISLADAS, siempre que se les impongan las pertinentes medidas de corrección AMBIENTAL, PAISAJÍSTICA Y TERRITORIAL, en coherencia con las ya contempladas para las AGRUPACIONES DE VIVIENDAS, pero reclamamos que la Ley sea más EXPLÍCITA al respecto que lo que vayan a serlo las ulteriores DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

## **INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA**

12. Al margen de las dudas y matizaciones que legítimamente se planteen con respecto a la conveniencia o no de “descomponer” el PGOU actual en dos fases, no parece claro que el NUEVO MODELO DE PLANEAMIENTO GENERAL propuesto responda exactamente a las EXPECTATIVAS Y SUGERENCIAS formuladas al respecto en los últimos años. Concretamente la intervención vinculante del PLAN DE ORDENACIÓN MUNICIPAL en el SUELO RÚSTICO en cuanto a la definición y pormenorización de la futura ciudad con la correspondiente DELIMITACIÓN DE SECTORES, ÁREAS DE REPARTO Y CÁLCULOS DE AM, y adscripción de SISTEMAS GENERALES, no constituye una SIMPLIFICACIÓN SUFICIENTE del PGOU actual. El “POM” debe limitarse a establecer CRITERIOS Y DIRECTRICES, y/o incluso zonificar el suelo rústico común a los efectos de las posibles ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN, y dejar su sectorización, adscripción de SG y cálculos de AM para la “segunda fase” de planificación general. En ese sentido bastaría con la previsión de los SG imprescindibles y estratégicos, el establecimiento de las normas, criterios y directrices para remitir la localización de los SG propiamente dichos al instrumento de ordenación urbana posterior (POU según la LISTA) con independencia que tal determinación sea propia de la ORDENACIÓN ESTRUCTURAL ACTUAL, ya que no existe razón objetiva para considerar que la ordenación estructural es de competencia propia y exclusiva de la Comunidad Autónoma y que, por lo tanto, que esa segunda fase de planeamiento “general” no pueda contener determinaciones propias de dicha ORDENACIÓN ESTRUCTURAL.

Con este modelo de PLAN DE ORDENACIÓN MUNICIPAL que sugerimos tal vez no resulte necesaria la figura de PDU propuesta por la LISTA para los “pequeños municipios”... el POM sería seguramente más SIMPLE, ÁGIL Y FLEXIBLE para todos los municipios, grandes, medianos y pequeños. Con independencia de todo ello, se sugiere la identificación de este instrumento como PGOM (PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL MUNICIPIO) ya que no debe perderse, ni se va a perder en la práctica, la terminología de PLAN GENERAL.

13. La procedencia del PLAN DE ORDENACIÓN INTERMUNICIPAL (POI) resulta menos clara que en la LOUA ya que por una parte no se contempla que tenga que existir previamente Plan de Ordenación Municipal en los T.M. colindantes (se supone que sí) o basta con que existan los actuales PGOU, y por otra parte se deduce que su CONTENIDO DE DETERMINACIONES es el propio del PLAN DE ORDENACIÓN URBANA (ordenación urbanística detallada) y sin embargo queda sometido a EAE-Ordinaria y al mismo procedimiento de tramitación que todos los demás instrumentos de ordenación general cuando. No se entiende según lo expuesto que el POI se identifique por la LISTA como un plan de ordenación urbanística general ya que en realidad parece corresponder a un instrumento de ordenación urbanística detallada. Sugerimos que se revise el ESTUDIO, CONCEPTUALIZACIÓN Y NECESIDAD de esta figura de planeamiento de escasa o nula aplicación práctica durante la vigencia de la LOUA, y que en todo caso se resuelvan los conflictos y la unificación de criterios de ordenación urbanística a uno y otro lado de la LÍNEA DIVISORIA DE AMBOS T.M. mediante la necesaria COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA y su correspondiente TRATAMIENTO COHERENTE en los respectivos POM y POU de ambos municipios.
14. No es clara la diferencia pretendida entre el PDU (PLAN DE DELIMITACIÓN URBANA para pequeños municipios) y el POM, en realidad UN PDU ES UN POM que además contiene la

ORDENACIÓN DETALLADA DEL SUELO URBANO a todos los niveles (en ese aspecto tiene rango jurídico de POM + POU) pero que NO ESTABLECE LA ESTRUCTURA GENERAL de la ordenación del T.M. ni contempla SISTEMAS GENERALES. Por lo demás parece que conllevará la CATEGORIZACIÓN completa del SUELO RÚSTICO (aunque “sin normativa”) e incluso puede prever ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN en el suelo rústico común. Por otra parte la redacción del artículo 64 LISTA resulta sorprendente sobre todo cuando alude al “RESTO” de los suelos que no sean urbanos para aclarar que tendrán la consideración de “RÚSTICOS” (es que no podría ser de otro modo).

Se desconoce por cuánto tiempo la AUSENCIA DE COMPLEJIDAD URBANÍSTICA en esos municipios garantiza la legitimidad y vigencia en su caso de los PDU ¿indefinidamente? ¿mientras tanto no se superen los 10.000 habitantes en el municipio? ¿cuándo surja otra iniciativa de nueva urbanización no prevista? ¿habrá que esperar al Reglamento para saberlo?. Lo que se necesita para este tipo de municipios es, en primer lugar, que se defina QUÉ ES UN PEQUEÑO MUNICIPIO ¿tamaño poblacional? ¿tendencias y demandas de crecimiento urbanístico en los últimos años? ¿situación territorial en función de las determinaciones del POT?... tal vez haya que identificar no solo cuantitativa sino cualitativamente a los municipios de escasa complejidad urbanística. En segundo lugar habría que analizar su PROBLEMÁTICA URBANÍSTICA COMÚN A RESOLVER (p.ej.: necesidad urgente de algún instrumento de ordenación que históricamente no han tenido nunca; necesidad urgente de conocer cuál es la delimitación de su suelo urbano; necesidad a corto plazo de tener ordenado detalladamente ese suelo urbano que, extensionalmente, se supone controlable; y excepcionalmente tener la posibilidad justificada de acoger algún pequeño crecimiento del casco urbano que no conlleve una gestión urbanística compleja ni provoque demandas significativas de nuevas infraestructuras y sistemas generales...)

Por ello con el fin de MANTENER BÁSICAMENTE LA PROPUESTA DEL ANTEPROYECTO aclarando puntualmente algunos de sus aspectos, se propone una MODIFICACIÓN DEL TEXTO DEL ARTÍCULO 64 LISTA para conseguir que la posibilidad de ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA DE NUEVA URBANIZACIÓN y la consiguiente delimitación del suelo rústico común (SR-C) se reduzca al máximo, de forma que una hipotética iniciativa de actuación futura justificada sobre el suelo rústico urbanísticamente preservado (SR-PU) obligara a formular un plan de ordenación municipal propiamente dicho, y dejando claro que dichas ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN, por su escasa entidad y relevancia, NO PUEDEN DEMANDAR la planificación e implantación de una ESTRUCTURA GENERAL DE ORDENACIÓN urbanística del T.M. ni la previsión de SISTEMAS GENERALES. Documentalmente el nuevo PSU solo debe reconocer en ese sentido la REALIDAD EXISTENTE, del mismo modo que se ha venido aplicando a los Documentos de adaptación parcial a la LOUA del planeamiento, es decir los elementos infraestructurales y los SG que realmente existan en el T.M. En consecuencia se propone la siguiente NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 64 en el que se propone reidentificar al instrumento como como PSU (PLAN DE SUELO URBANO):

*Artículo 64. Los Planes de Suelo Urbano para pequeños municipios*

- 1. Los Planes de Suelo Urbano para pequeños municipios tienen por objeto delimitar y establecer la ordenación del suelo urbano, flexibilizando y simplificando la ordenación urbanística general en aquellos municipios que por su entidad poblacional o por reunir las específicas condiciones objetivas y cualitativas que se establezcan reglamentariamente, no requieran de un desarrollo complejo.*
  - 2. A salvo de las disposiciones reglamentarias y de las que se contemplen por los planes de ordenación del territorio, no podrán elaborar el Plan de Suelo Urbano los municipios que, disponiendo o no de instrumento de ordenación urbanística general (Plan General de Ordenación Urbanística, Normas Subsidiarias Municipales o Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano) aprobado definitivamente, tengan población superior a 10.000 habitantes, sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional.*
  - 3. Los Planes de Suelo Urbano:*
    - a) Delimitarán y clasificarán el suelo urbano, estableciendo su ordenación detallada, pudiendo contener, además, las actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística que en dicho suelo se consideren necesarias. El resto de los terrenos del término municipal no clasificados como suelo urbano por el plan tendrán la consideración de suelo rústico.*
    - b) Excepcionalmente podrán justificar la delimitación del suelo susceptible de admitir actuaciones de nueva urbanización en el entorno inmediato del suelo urbano delimitado, que tengan por finalidad completar la malla urbana y regularizar situaciones de borde, mediante extensiones motivadas y puntuales del suelo urbano de hecho delimitado. El citado entorno de extensión urbana tendrá la consideración de suelo rústico común a todos los efectos previstos en la presente ley y deberá ajustarse a los criterios cualitativos y a las limitaciones dimensionales que se establezcan reglamentariamente, no pudiendo contradecir las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial.*
  - 4. Los restantes terrenos de suelo rústico que no formen parte de las categorías a) y b) establecidas por el Artículo 11 de la presente ley tendrán la consideración de suelo rústico preservado por la ordenación urbanística de conformidad con lo dispuesto para la categoría c) por el citado artículo.*
15. Entendemos que el PLAN DE ORDENACIÓN URBANA (POU) es una figura por sí misma muy bien incardinada en los objetivos de FLEXIBILIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN pretendidos para la LISTA, aunque desconocemos la eficacia que en relación con la AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVA se puede garantizar con este “doble” sistema procedimental de planificación (POM + POU) en sustitución del actual PGOU. Todo va a depender de la celeridad con la que se tramite administrativamente el POM, su proceso de elaboración es obvio que sí va a ser mucho más rápido (al relegarse “a posteriori” las fases de POU) pero su PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN, particularmente desde el punto de vista “SECTORIAL” se escapa realmente de las determinaciones de la LISTA. Pero en cualquier caso NO SE ENTIENDE del todo bien que este “POU” se considere un INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DETALLADA, porque lo normal,

racional y deseable es que sus DETERMINACIONES URBANÍSTICAS MÁS SIGNIFICATIVAS (es decir, las relativas a las ATU principalmente y otras actuaciones urbanísticas) hayan de ser DESARROLLADAS U ORDENADAS DETALLADAMENTE “A POSTERIORI” por otros instrumentos urbanísticos previstos al efecto (PRI, EO, ED... y en su caso PPO), por lo que SE SUGIERE integrarlo en el listado de INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL e identificarlo como PGOU (PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA). Y en coherencia con la sugerencia anterior relativa al POM (o PGOM) se sugiere que al nuevo POU (o PGOU) se le encomienden las atribuciones de sectorización, adscripción de SG y cálculos de AM en SUELO RÚSTICO COMÚN (por analogía con los actuales planes de sectorización) de conformidad con las NORMAS, CRITERIOS Y DIRECTRICES del POM (o PGOM). Es decir el PGOM ordenaría el T.M. y el PGOU ordenaría el SUELO URBANO (actual y futuro).

16. En relación con el PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN (PPO) la LISTA confirma que efectivamente las ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN solo se contemplan en SUELO RÚSTICO (para evitar dudas y confusiones el ARTÍCULO 66 debería hacer referencia expresa al SUELO RÚSTICO COMÚN). La LISTA dice que al PPO le corresponde establecer el ámbito de la actuación cuando su delimitación no esté contemplada por el POM o por el POU pero según la propia LISTA el POU carece de ATRIBUCIONES EN SUELO RÚSTICO, por lo tanto el texto del Artículo 66 tendría que haberse referido exclusivamente al POM (y también al PDU de los PEQUEÑOS MUNICIPIOS), que son los instrumentos que contienen la ordenación del suelo rústico en su conjunto y del RÚSTICO COMÚN en particular. La LISTA dice que el PPO respetará las “N” (normas) y la “D” (directrices) del POM, pero antes la propia LISTA había especificado que las determinaciones del POM en suelo rústico tienen carácter de “N” por lo que debe resolverse esa CONTRADICCIÓN suprimiendo la referencia a las “D”. En definitiva resulta sorprendente que en un texto tan corto como el del ARTÍCULO 66, y para una figura urbanística tan conocida como el PLAN PARCIAL y tan escasamente afectada por las determinaciones de la nueva ley, surjan esas DUDAS Y/O CONTRADICCIONES que en cualquier caso DEBEN ACLARARSE Y RESOLVERSE en coherencia con el conjunto de determinaciones de la LISTA.
17. La LISTA deja claro que a diferencia del ANTIGUO PERI, que se utilizaba en la práctica para diferentes misiones urbanísticas (incluidas actuaciones de nueva urbanización en suelo urbano “no consolidado” a modo de plan parcial), el nuevo PRI (PLAN DE REFORMA INTERIOR) se limita expresamente a operaciones de REFORMA O RENOVACIÓN URBANA. Es decir, a tenor de lo dispuesto por los artículos 66 y 67 además del 17 relativo expresamente a las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano, parece confirmarse que LA LISTA NO CONTEMPLA ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN EN SUELO URBANO. Por otra parte la LISTA, acertadamente en nuestra opinión ha suprimido la identificación histórica como PLAN ESPECIAL que se aplicaba al planeamiento de desarrollo propio de la áreas de reforma interior (a partir de ahora ámbitos de reforma y renovación urbana, la LISTA saca al PERI de ese paquete de planes especiales, lo reidentifica como PLAN DE REFORMA INTERIOR (PRI) y refuerza su papel de figura concreta de ordenación urbanística detallada de suelo urbano preexistente sujeto a reforma o renovación interior, con lo que estamos completamente de acuerdo. No obstante insistimos en la CONVENIENCIA de que la LISTA se REAFIRME, en su caso, en que en SUELO URBANO no se contemplan actuaciones de transformación urbanística

de NUEVA URBANIZACIÓN, que el PLAN PARCIAL no es un instrumento de ordenación de suelo urbano, y que el plan de reforma interior no es un instrumento de ordenación de actuaciones de nueva urbanización.

18. Se considera acertada la previsión de la LISTA de crear el nuevo instrumento urbanístico EO (ESTUDIO DE ORDENACIÓN) para las ACTUACIONES DE DOTACIÓN Y DE INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO y, aunque su denominación no resulte la más adecuada dado que el calificativo genérico de “estudio de ordenación” NO ES EXPRESIVO ni identificativo de su objeto y fines concretos, se acepta y se comprende perfectamente que se haya prescindido en su denominación de la palabra “PLAN” a los efectos oportunos (entre otras cuestiones porque efectivamente NO tiene por qué considerarse PLANEAMIENTO DE DESARROLLO ni someterse necesariamente a EAE salvo en el caso de modificación del uso del suelo). No obstante conocido el ORIGEN y la necesidad de este nuevo instrumento como vehículo procedimental para llevar a cabo las operaciones urbanísticas sobre la CIUDAD EXISTENTE en desarrollo del modelo de “CIUDAD COMPACTA” aun rigurosamente vigentes salvo que la pandemia del covid-19 obligue a reflexiones en contrario (de Rehabilitación, Renovación y Regeneración del espacio urbano) se sugiere que se cambie su denominación por otra del tipo ERRU (ESTUDIO DE RENOVACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA), ERU (ESTUDIO DE REGENERACIÓN URBANA) o similar, respetando la premisa de NO IDENTIFICARLO COMO PLAN a los efectos oportunos.
  
19. En relación con los INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN ESPECÍFICA se hace constar que el Anteproyecto de LISTA contiene los siguientes ERRORES Y/O CONTRADICCIONES:
  - El ARTÍCULO 59 relaciona y ordena los diferentes instrumentos de ordenación urbanística de forma que en el apartado 3 se identifican literalmente los INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA ESPECÍFICA (planes especiales, estudios de detalle y proyectos de actuación municipales). Sin embargo en la SECCIÓN 4ª del CAPÍTULO I (Artículos 69 y 70) dichos instrumentos se denominan OTROS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DETALLADA de conformidad con el ÍNDICE de la LISTA. Se presupone CORRECTO EL ARTÍCULO 59 por lo que procedería RECTIFICAR EL INDICE y la denominación de la SECCIÓN 4ª del CAPÍTULO I en el articulado.
  
  - El referido ARTÍCULO 59.3 incluye efectivamente a los PROYECTOS DE ACTUACIÓN MUNICIPALES en el grupo de los INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA ESPECÍFICA, sin embargo el artículo 71 incluye a dichos “proyectos” en la SECCIÓN 5ª (LOS INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS). En consecuencia, suponiendo correcto el contenido Artículo 59 correspondería RECTIFICAR EL ÍNDICE y pasar el ARTÍCULO 71 a la SECCIÓN 4ª.
  
20. EL ESTUDIO DE DETALLE es una figura urbanística muy conocida y experimentada, representativa de una AMPLÍSIMA CASUÍSTICA, imprescindible por su FLEXIBILIDAD urbanística y por la AGILIDAD procedimental que en teoría le caracteriza, y NECESARIA para pormenorizar múltiples y diversas actuaciones y ajustes urbanísticos necesarios en SUELO URBANO. En ese sentido la ESCUETA DESCRIPCIÓN que realiza la LISTA pudiera ser SUFICIENTE y expresiva de que no se hayan previsto novedades significativas. No obstante se pueden extraer las siguientes OBSERVACIONES:



- Desaparece la clásica vinculación del ED al SUELO URBANO, si bien la remisión a los instrumentos de ordenación detallada (POU, PPO, PRI y EO) parece dejar claro que el ED también puede formularse en el SUELO RÚSTICO COMÚN cuando exista PLAN PARCIAL APROBADO sin necesidad de que el suelo haya alcanzado la consideración de “suelo urbano”, rectificándose así el VACÍO EXISTENTE EN LA LOUA.
- Se suprime toda referencia al “ÁMBITO REDUCIDO” de la actuación, lo que también constituye una evidente MEJORA del texto actual al eliminarse uno de frecuentes “conceptos jurídicos indeterminados”.
- No se especifican las determinaciones urbanísticas que pueden COMPLETAR O MODIFICAR los ED, lo que puede levantar falsas EXPECTATIVAS (si se interpretara que sus atribuciones pudieran ser superiores a las actuales en materia de alineaciones, ordenación de volúmenes, apertura de viario secundario, calificación de suelo dotacional público). SE SUGIERE que la LISTA sea más explícita al respecto para evitar que el Reglamento tenga que excederse en sus atribuciones reduciendo o aumentando las determinaciones enunciadas por la ley en materia de MODIFICACIÓN de “cualquiera” de las determinaciones de la ordenación detallada.
- La referencia al APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO para limitar las posibilidades de los ED requiere de aclaración. En efecto, como no podía ser de otro modo, la LISTA igual que la LOUA deja explícitamente clara la diferencia técnica, jurídica y urbanística entre el APROVECHAMIENTO y la EDIFICABILIDAD, por lo tanto que un ED no pueda aumentar el aprovechamiento no significa necesariamente que no pueda incrementar la edificabilidad u otros parámetros urbanísticos (p.ej. densidad, altura, ocupación, usos..). En ese sentido la actual LOUA actual dice exactamente lo mismo que la LISTA, es decir SUSTITUYÓ LAS LIMITACIONES históricas del ED en materia de edificabilidad, densidad, ocupación, altura edificable... por la de NO PODER AUMENTAR EL APROVECHAMIENTO, en un claro ejemplo de FLEXIBILIDAD NORMATIVA y de COHERENCIA con su cualificación como FIGURA DE PLANEAMIENTO propiamente dicha otorgada por la propia LOUA, pero en la REALIDAD DIARIA han sido los mismos ayuntamientos los que han venido RECHAZANDO esa determinación (que no interpretación) de la LITERALIDAD de la LOUA. Por ello se considera necesario que la LISTA se dote de una expresa CLARIFICACIÓN, sin remisión a las disposiciones reglamentarias, aunque mientras el Artículo 70 hable de APROVECHAMIENTO, y no de edificabilidad, y mientras mantenga la DEFINICIÓN DE APROVECHAMIENTO como concepto urbanístico diferente de la edificabilidad, no debiera existir NINGUNA DUDA al respecto.
- El ARTÍCULO 40.4.B GICA en virtud de la D.F. TERCERA DEL ANTEPROYECTO DE LISTA especifica que NO habrán de someterse a EAE los Estudios de detalle cuando no altere el USO del suelo, lo que significa, sin que se reconozca explícitamente en el articulado de la LISTA,

que LOS ED SÍ PUEDEN CAMBIAR EL USO del suelo, lo que se considera una novedad muy significativa que, en todo caso, precisa de una CLARIFICACIÓN concreta y expresa en el propio ARTICULADO de la Ley, y no casualmente en la D.F. TERCERA con motivo de una modificación de la GICA . Es evidente que la sustitución terminológica de “figura de planeamiento” por “instrumento de ordenación” para todas las figuras urbanísticas, sin catalogarlas expresamente con el rango jurídico de “planes” tiene una intención clara: la LISTA quiere evitar, A LOS EFECTOS OPORTUNOS, que se pueda interpretar que DETERMINADOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN urbanística se consideren “planes urbanísticos” propiamente dichos, y esos instrumentos son el ESTUDIO DE ORDENACIÓN y el ESTUDIO DE DETALLE. Pese a ello, y por ASIMILACIÓN a lo dispuesto por la LOUA, SE SUGIERE que el ESTUDIO DE DETALLE se integre en el conjunto de instrumentos de LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DETALLADA junto al Plan Parcial de Ordenación, al Plan de Reforma Interior y al Estudio de Ordenación.

- Por su parte, y de conformidad con lo dispuesto expresamente por el ARTÍCULO 59.3 de la propia LISTA, y como ya se propuesto anteriormente, se insiste en que los PROYECTOS DE ACTUACIÓN MUNICIPALES han de figurar entre los INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA ESPECÍFICA de forma que el ARTÍCULO 71 quede incorporado a la SECCIÓN 4ª DEL CAPÍTULO I.
21. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE EDIFICACIÓN Y URBANIZACIÓN (OM) tienen por objeto establecer las condiciones de edificación y urbanización de forma coherente y compatible con las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, si las hubiera, y pueden regular entre otras LAS CONDICIONES DE LAS ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE IMPLANTACIÓN Y AUTORIZACIÓN POR CUALQUIER MEDIO DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS INMUEBLES sin contradecir las determinaciones, previsiones o directrices de los instrumentos de ordenación. Sorprende el GRADO DE DETALLE de la regulación contemplada para las OM, por comparación el del utilizado por la LISTA para los instrumentos de ordenación urbanística propiamente dichos, y en particular la especificación relativa a las *“...las actividades susceptibles de implantación y autorización por cualquier medio de intervención administrativa en los inmuebles...”* lo que se debería clarificar ya que pudiera deducirse que esté relacionada con la problemática de las “viviendas turísticas”, y ello seguramente requeriría de un debate jurídico específico que vincula a un ESPECTRO NORMATIVO MÁS AMPLIO que el propio de la LEGISLACIÓN URBANÍSTICA (LAU, LPH, Decreto VFT...). En ese sentido nos limitamos simplemente a plantear esa DUDA esperando una aclaración al respecto.
  22. Y en definitiva se propone que el cuadro de INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y COMPLEMENTARIOS, de conformidad con lo dispuesto por el ARTÍCULO 59 del Anteproyecto de LISTA con las CORRECCIONES y SIGLAS que se han sugerido en el presente INFORME, sea el siguiente:

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA GENERAL:

- PLAN GENERAL DE ORDENACION MUNICIPAL (PGOM)
- PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA (PGOU)
- PLAN DE DELIMITACION URBANA (PDU)
- PLAN DE ORDENACION INTERMUNICIPAL (POI):

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DETALLADA:

- PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN (PPO)
- PLAN DE REFORMA INTERIOR (PRI)
- ESTUDIO DE REGENERACIÓN URBANA (ERU)
- ESTUDIO DE DETALLE (ED)

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA ESPECÍFICA:

- PLANES ESPECIALES (PE)
- PROYECTOS DE ACTUACIÓN MUNICIPALES (PAM):

INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS:

- CATÁLOGOS (C)
- NORMAS DIRECTORAS (ND)
- ORDENANZAS MUNICIPALES DE EDIFICACIÓN Y URBANIZACIÓN (OM)

## **APORTACIÓN Nº 12. NUEVO ENFOQUE DEL MODELO URBANÍSTICO, COMPETENCIA MUNICIPAL, SISTEMA DE COOPERACIÓN Y DENOMINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO**

1. Sería bueno que se dotase de más capacidad de acción al sistema de cooperación para que se puedan desbloquear las UE problemáticas. Supongo que la reglamentación lo regulará más, pero estaría bien que la ley lo recogiese como intención clara.

2. Está muy bien que los Planes de Ordenación Urbana sean de competencia municipal, pero no tiene sentido que sólo lo sean si hay un Plan Subregional aprobado. Si se está circunscribiendo el ámbito de acción a la ciudad existente, lo que se proponga a nivel subregional no tiene ninguna incidencia en ésta.

3. No tiene ningún sentido que se les cambie el nombre a todas las figuras de desarrollo que se proponen. Eso sólo sirve para confundir. En la medida de lo posible habría que mantener la nomenclatura de estas figuras ajustando sus capacidades y alcance. Y que aparezcan nombres nuevos sólo cuando aparece una figura nueva que antes no existía.

Habría más cosas de detalle, pero estoy segura de que nuestros compañeros ya las habrán detectado mejor que yo.

Lo que sí digo, a modo de opinión personal, es que a mí el planteamiento me ha gustado mucho. Es un cambio total de enfoque. Yo lo veo de la siguiente manera.

Básicamente, se permite "todo"...siempre que pase por una EAE. Y a mí eso me parece correcto. Porque aunque haya quien piense que eso es un coladero, en mi opinión un coladero es cualquier cosa que se plantee siempre que se quiera incumplir. Pero las leyes no deberían hacerse pensando en quienes las incumplen (que las van a incumplir de cualquier modo), sino en quienes quieren hacer cosas cumpliéndolas.

Me parece que después de tantas décadas de experiencia con modelos que congelan las posibilidades de desarrollo en planes que ya están agotados antes de aprobarse, pasar a un modelo en el que cada proyecto se propone cuando surge la oportunidad, y que se materialice sólo si se demuestra la viabilidad del mismo (ambiental, económica, social), me parece bien. Se pasa de la acción fiscalizadora de la administración a la acción motivadora del agente que quiere desarrollar un proyecto (público, y también privado, ojo!). Una motivación no es algo arbitrario. Tiene que justificarse. Y tiene que aceptarse o denegarse con el mismo grado de motivación que la propuesta presentada.

Es un modelo que acepta la mayoría de edad de la administración, los técnicos y los políticos. Que hay técnicos y políticos inmaduros es una realidad. Pero también lo es que hay mucha gente preparada, consciente y comprometida que quiere hacer cosas buenas por el territorio y la ciudadanía, y no puede porque es imposible en un modelo tan enfocado a la fiscalización.

Insisto. Creo que habrá gente que la quiera colar y que la cuele. Pero eso siempre pasa. Vamos a castigar al que lo quiere hacer bien porque hay gente que lo hace mal? Creo que no. Creo que es mejor emplear los medios fiscalizadores en ir a por quien hace cosas que no se pueden hacer, con motivaciones insuficientes, en lugar de emplearlos en poner problemas a todo por sistema.

No te digo que no tenga un punto de ingenuidad mi análisis, pero también creo que las cosas no cambian si no cambiamos el modo de hacerlas.

## **APORTACIÓN Nº 13. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS 1ª A 4ª**

Centraremos nuestro análisis en el régimen transitorio aplicable a los planes urbanísticos e instrumentos de gestión, que se encuentren en tramitación, con o sin aprobación inicial, en suelo urbanizable, sectorizado o no sectorizado, haciendo una interpretación sistemática de las disposiciones transitorias primera a cuarta.

Las disposiciones transitorias 1ª a 4ª del actual Anteproyecto de la LISTA han seguido la misma estructura contenida en el anterior Anteproyecto de la LUSA, por ello, un análisis comparativo de ambos textos, nos ayudará a una mejor comprensión de las D.T. del actual Anteproyecto.

### **I.- ANTEPROYECTO DE LA LUSA.-**

1.- Las disposiciones transitorias del anterior Anteproyecto (LUSA) definían sus determinaciones, que de forma resumida, eran las siguientes:

D.T. 1ª.- Las determinaciones de la Ley (LUSA), de haber sido aprobada, que no ha sido, serían de aplicación íntegra, inmediata y directa desde la entrada en vigor de la misma, cualquiera que sea el instrumento de planeamiento que está en vigor y sin perjuicio de la continuación de su vigencia.

En cuanto a la clasificación del suelo, disponía que a la entrada de la Ley (LUSA) el suelo tendría las siguientes clasificaciones: urbano consolidado y no consolidado; urbanizable ordenado, zonificado y en situación de zonificado, y por último, rústico lo terrenos clasificados como no urbanizable o como urbanizable no sectorizado en el planeamiento vigente.

D.T. 2ª.- El planeamiento urbanístico general, vigente a la entrada en vigor de la LUSA, conservará su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su revisión conforme a las previsiones de la LUSA. En la interpretación y aplicación de las determinaciones de los referidos Planes serán inaplicables las que fueren contradictorias con los preceptos de la LUSA, en cuanto a nuestro análisis, resaltamos las relativas a las clasificaciones de suelo.

Los instrumentos de planeamiento que establecen la ordenación detallada sobre urbano y urbanizable definitivamente aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LUSA, podrían continuar ejecutándose hasta la completa materialización de sus previsiones conforme a la legislación vigente en el momento de su aprobación definitiva, dentro de los plazos establecidos o, en su defecto, de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la LUSA.

D.T. 3ª.- Los procedimientos relativos a los planes y restantes instrumentos de ordenación urbanística en los que, al momento de entrada en vigor de la LUSA, haya recaído aprobación inicial, podrán continuar su tramitación conforme a la ordenación de dichos procedimientos y de las competencias contenidas en la legislación vigente en el referido momento, siempre que la aprobación definitiva de los mismos se produjera en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la LUSA.

Los referidos instrumentos de ordenación urbanística deberían ajustarse plenamente a la LUSA, en lo que se refiere al RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO y la actividad ejecución.

D.T. 4ª.- Los procedimientos relativos a los planes y restantes instrumentos de ordenación urbanística en los que, al momento de entrada en vigor de la LUSA, no hubiere recaído aún el acuerdo aprobación inicial, deberían tramitarse y aprobarse por el procedimiento y con el contenido prescritos en la LUSA.

Indicamos que el texto del anteproyecto de la LUSA, nunca llegó a ser aprobado.

## **II.- ANTEPROYECTO DE LA LISTA.-**

Debemos resaltar, para una mejor comprensión, de las disposiciones transitorias contenidas en el actual Anteproyecto de la LISTA, que a la entrada en vigor de la referida Ley, sólo se mantendrán dos clasificaciones de suelo, urbano y rústico, a diferencia del anterior Anteproyecto de la LUSA, que contemplaba las clasificaciones de suelo urbano, urbanizable y rústico, con sus diferentes categorizaciones.

D.T. 1ª.- A la entrada en vigor de la LISTA, tendrán la consideración de SUELO URBANO los terrenos que cumplan las condiciones establecidas, para esta clase de suelo, es decir, los urbanizados en ejecución del planeamiento y de conformidad con sus determinaciones, los transformados urbanísticamente, por contar con los servicios necesarios, los ocupados con edificación en dos terceras partes del suelo apto para ello, y a su vez, los núcleos rurales tradicionales legalmente establecidos, y por último, aquellos suelos clasificados como urbano por el instrumento de ordenación urbanística general vigente si lo hubiera.

Los títulos I, II, III, IV, VI (capítulos IV a VIII) y título VIII serán de aplicación íntegra, inmediata y directa, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones transitorias segunda a cuarta. (Nota.- El título VI sólo tiene tres capítulos).

El resto de los terrenos tendrán la consideración de SUELO RÚSTICO, es decir, los clasificados en los vigentes planeamientos urbanísticos, como: Urbanizables sectorizados, cualquiera que sea su grado de desarrollo, siempre que no hayan culminado el mismo con la recepción por el Ayuntamiento de las obras de urbanización, en este supuesto, habrán adquirido la condición de urbano; Urbanizables no sectorizados, cualquiera que sea el grado de tramitación del Plan de Sectorización, de haberse procedido a su formulación; y por último, No urbanizables.

D.T. 2ª.- Todos los instrumentos de planificación territorial y general, así como los restantes instrumentos formulados para su desarrollo y ejecución, que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de la Ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su sustitución por la entrada en vigor de los nuevos instrumentos de ordenación general (POM y POU), o en su caso, hasta su total cumplimiento o ejecución.

Por tanto, debemos interpretar que los instrumentos de ordenación pormenorizada, y a su vez, los instrumentos de gestión, en suelo urbanizable sectorizado, que estén en vigor a la entrada en vigor de la nueva ley LISTA, conservarán su vigencia y ejecutividad, a todos los efectos legales.

D.T. 3ª.- Los procedimientos relativos a los planes urbanísticos, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, en los que, al momento de entrada en vigor de esta ley, haya recaído aprobación inicial, podrán continuar su tramitación conforme a la ordenación de dichos procedimientos y de las competencias contenidas en la legislación vigente en el referido momento.

El texto de la D.T. 3ª del presente Anteproyecto de la LISTA, que hemos reproducido en el párrafo anterior, se corresponde con el texto del apartado 1 de la misma D.T. 3ª del anterior Anteproyecto de la LUSA.

Si bien, es cierto que en el actual Anteproyecto, se han eliminado los apartados 2 y 3 de la D.T. 3ª del anterior Anteproyecto de la LUSA, que establecían dos condiciones:

- Los planes urbanísticos, con aprobación inicial, deberían ajustarse plenamente a la referida ley de la LUSA, en lo que se refiere al “...régimen urbanístico del suelo....” y el plazo de tres años para la aprobación definitiva de los referidos planes urbanísticos en tramitación.

En el actual Anteproyecto de la LISTA, se omite la referencia a qué régimen urbanístico del suelo se deberán ajustar en su tramitación, los planes urbanísticos y demás instrumentos de gestión, que tuvieran aprobación inicial a la entrada en vigor de la LISTA, en especial considerando que a su entrada en vigor, existirán dos clasificaciones de suelo, urbano y rústico, desapareciendo el urbanizable, sectorizado o no, que según lo dispuesto en la D.T. 1ª, a la entrada en vigor de la nueva ley, tendrán la consideración de rústico.

La pregunta que surge es la siguiente: Qué régimen urbanístico de suelo sería el vigente, durante la tramitación los planes urbanísticos e instrumentos de gestión, en el actual suelo urbanizable, con aprobación inicial, a la entrada en vigor de la nueva ley LISTA, considerando que según la D.T. 1ª la clasificación de suelo urbanizable desaparece, con la excepción de que hayan culminado su desarrollo y se haya convertido en urbano, el resto pasará a tener la condición de rústico.

En cuanto a la omisión en las disposiciones transitorias de la actual Anteproyecto de la LISTA, sobre el régimen urbanístico del suelo, que tendrían los planes urbanísticos y los instrumentos de gestión, en tramitación y con aprobación inicial, en el actual suelo urbanizable, surgen dos posibles interpretaciones:

- Si hacemos una interpretación sistemática de la D.T. 1ª, relativa a la clasificación de suelo a la entrada en vigor de la LISTA, en relación con la D.T. 3ª, deberíamos concluir que los planes urbanísticos y los instrumentos de gestión, con aprobación inicial, sólo podrían seguir tramitándose, si el suelo tuviese la consideración de urbano a la entrada en vigor de la LISTA. En este caso, nos encontramos con un régimen transitorio, vacío de contenido.



- Por el contrario, si la referencia a los planes urbanísticos, se extiende a los que se encuentran en tramitación, en suelo urbanizable sectorizado, es decir, a los Planes Parciales de Ordenación (PPO), como instrumentos de ordenación pormenorizada y de desarrollo del planeamiento general vigente hoy, y en su caso, a los Planes de Sectorización en suelo urbanizable no sectorizado, nos encontramos con la siguiente contradicción, a la entrada en vigor de la futura ley (LISTA), los referidos suelos tendrán la clasificación de rústico.

### **PROPUESTA QUE SE FORMULA EN CUANTO A LA D.T. 3ª:**

En cuanto a los planes urbanísticos y a los instrumentos de gestión, que se encuentren en tramitación, con aprobación inicial, a la entrada en vigor de la LISTA, además de indicar que se aplicarán el procedimiento y las competencias del planeamiento urbanístico vigente en aquel momento, a su vez, se deberá indicar el régimen urbanístico de suelo aplicable, es decir, el vigente en el planeamiento urbanístico general en aquel momento, o en su caso, el régimen de suelo establecido a la entrada en vigor de la nueva ley LISTA, en los términos indicados en la D.T. 1ª.

En el primer caso, los planes urbanísticos y los instrumentos de gestión, con aprobación inicial a la entrada en vigor de la LISTA, se tramitarían de acuerdo con las determinaciones y parámetros urbanísticos establecidos en el planeamiento general vigente en aquel momento, conservando el suelo, su clasificación de urbano o urbanizable, en régimen transitorio, hasta la sustitución del planeamiento general vigente (PGOU) por los instrumentos de ordenación general (POM y POU) de la nueva Ley, o en su caso, hasta la aprobación definitiva y publicación de los planes urbanísticos en tramitación.

En el segundo caso, sólo podrían continuar su tramitación los planes urbanísticos y los instrumentos de gestión, con aprobación inicial, que a la entrada en vigor de la LISTA, se desarrollaran sobre el suelo con la clasificación de urbano, en los términos establecidos en la D.T. 1ª, ya que, el resto de suelo tendría la consideración de rústico.

D.T. 4ª.- Según la disposición transitoria cuarta, los procedimientos relativos los instrumentos que contengan la ordenación detallada, y a su vez, los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento en los que, al momento de entrada en vigor de esta ley, no hubiera recaído el acuerdo aprobación inicial, podrán iniciar su tramitación conforme a la ordenación de dicho procedimiento y las competencias contenidas en la legislación y planeamiento anteriormente vigentes.

En el texto de la D.T. 4ª del anterior Anteproyecto (LUSA) se disponía que los planes y restantes instrumentos de ordenación urbanística, sobre los que aún no hubiera recaído el acuerdo de aprobación inicial, deberían tramitarse y aprobarse por el procedimiento y con el contenido prescrito en aquella ley (LUSA).

La actual D.T. 4ª del actual anteproyecto LISTA, establece la tramitación de acuerdo con el procedimiento y competencias establecidos en la legislación y planeamiento anteriormente

vigente, omitiendo la referencia de la ley aplicable al contenido de los referidos instrumentos de ordenación.

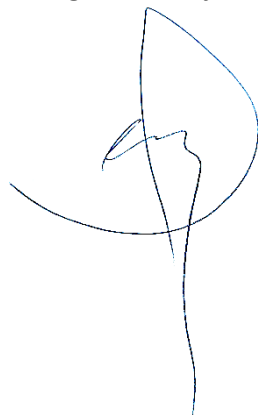
Por ello, en esta disposición transitoria, al igual que en la anterior, se omite la indicación del régimen jurídico de suelo, que estaría vigente en la tramitación de los instrumentos que contengan ordenación detallada, y a su vez, los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, en el actual suelo urbano o urbanizable sectorizado del planeamiento urbanístico general, sobre los que no hubiese aprobación inicial, a la entrada en vigor de la LISTA.

La pregunta que surge es la misma que en la anterior disposición transitoria : Qué régimen urbanístico de suelo estaría vigente, en la tramitación de los instrumentos que contengan ordenación detallada, y a su vez, de los instrumentos de ejecución del planeamiento, en el actual suelo urbano o urbanizable sectorizado, que aún no tengan aprobación inicial, a la entrada en vigor de la nueva ley LISTA, considerando que según la D.T. 1ª la clasificación de suelo urbanizable sectorizado desaparece, con la excepción de que hayan culminado su desarrollo y se haya convertido en urbano, el resto pasará a tener la condición de rústico.

**PROPUESTA QUE SE FORMULA EN CUANTO A LA D.T. 4ª:**

En cuanto, a los instrumentos que contengan ordenación detallada, y a su vez, a los instrumentos de ejecución del planeamiento, en el actual suelo urbano o urbanizable sectorizado, que aún no tengan aprobación inicial, a la entrada en vigor de la nueva ley LISTA,, además de indicar que se aplicarán el procedimiento y las competencias del planeamiento urbanístico vigente en aquel momento, a su vez, se deberá indicar el régimen urbanístico de suelo aplicable, es decir, el vigente en el planeamiento urbanístico general en aquel momento, o en su caso, el régimen de suelo establecido a la entrada en vigor de la nueva ley LISTA, en los términos indicados en la D.T. 1ª.

**En Málaga, a 30 de junio de 2020**



**Fdo. Vicente Seguí Pérez  
(Presidente de la AEUTT)**