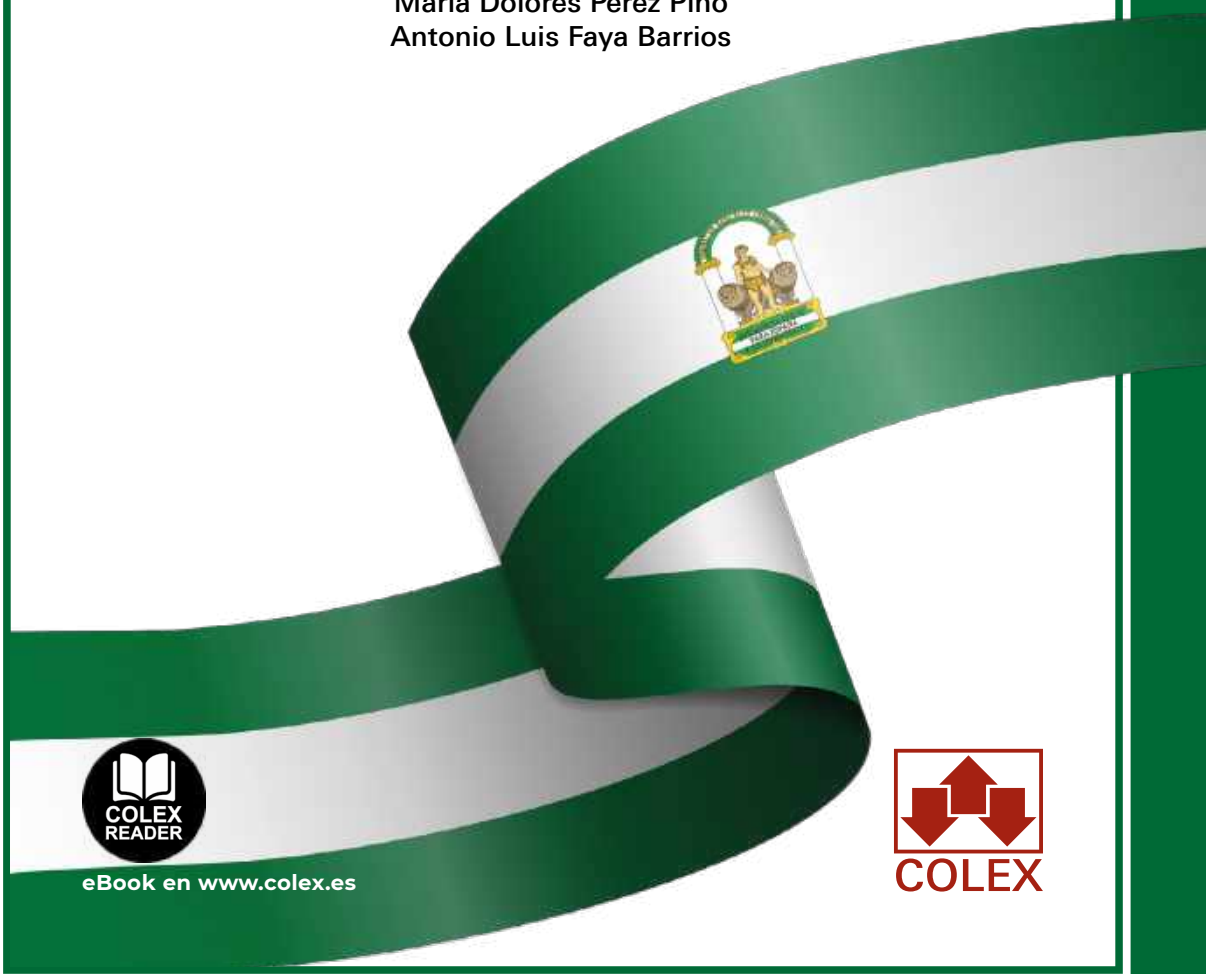
COMENTARIOS A LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE,

de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y a su desarrollo reglamentario

Coordinación
María Dolores Pérez Pino
Antonio Luis Faya Barrios



COLEX READER

eBook en www.colex.es

COLEX

COMENTARIOS A LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y A SU DESARROLLO REGLAMENTARIO

Coordinadores

María Dolores Pérez Pino

Antonio Luis Faya Barrios

COLEX 2023

Copyright © 2023

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© María Dolores Pérez Pino
© Antonio Luis Faya Barrios

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)
A Coruña, C.P. 15004
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-197-6
Depósito legal: C 1825-2023

AUTORES

(Letrados de la Junta de Andalucía)

Ignacio Carrasco López	Arts. 1 a 6 y 11
María del Amor Albert Muñoz	Arts. 7 y 60 a 74
Carmen Carretero Espinosa de los Monteros	Arts. 8, 9, 10 y D.A. 4.ª
María Luisa Amate Ávila	Arts. 12 a 19
Antonio Luis Fernández Mallol	Arts. 20 a 23, 31 y 32
A. Raquel Venegas Carmona	Arts. 24 a 30
Ana María Parody Villas	Arts. 33, 34, 39 a 49, 52 a 56, 58 y 59
Marcos Galindo Bragado	Arts. 35 a 38 y 95 a 98
Antonio Luis Faya Barrios	Arts. 50, 51, 57 y 127 a 130
José Pimentel Suárez	Arts. 75 a 87
Manuel Pino Maldonado	Arts. 88 a 94
María Luisa Wic Galván	Arts. 99 a 104
Darío Canterla Muñoz	Arts. 105 y 119 a 126
Antonio Cornejo Pineda	Arts. 106 a 114
Manuel Cuadros Ojeda	Arts. 115 a 118
María Dolores Pérez Pino	Arts. 131, 132, prólogo, exp. de motivos y D. A. 10.ª
Carlos M. Valdivieso Mata	Arts. 137 a 143
César Girón López	Arts. 133 a 136 y 144 a 146
María Victoria Cruz Martínez	Arts. 147 a 150 y 160 a 172
Beatriz Idígoras Molina	Arts. 151 a 159
Alfredo León Urquiza	Arts. 173 a 176
Estefanía Aguilera Gómez	D. A. (excepto D. A. 4.ª y D. A. 10.ª), D. T., D. D. y D. F.

COORDINADORES DE LA OBRA

María Dolores Pérez Pino
Antonio Luis Faya Barrios

SUMARIO

COMENTARIOS A LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y A SU DESARROLLO REGLAMENTARIO

PRÓLOGO 13

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 17

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales 44

TÍTULO I. Régimen del suelo 93

CAPÍTULO I. Clasificación del suelo 93

CAPÍTULO II. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo 119

CAPÍTULO III. Usos y actividades en suelo rústico 145

TÍTULO II. Régimen de las actuaciones de transformación urbanística 158

CAPÍTULO I. Principios generales 158

CAPÍTULO II. Actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano 167

CAPÍTULO III. Actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano . . . 175

TÍTULO III. La ordenación territorial 178

CAPÍTULO I. Principios y directrices generales 179

Sección 1.ª Principios de la ordenación territorial 179

Sección 2.ª Determinaciones para la protección del litoral 190

Sección 3.ª Determinaciones para la protección del paisaje 195

CAPÍTULO II. Los instrumentos de ordenación territorial 198

Sección 1.ª El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía 198

Sección 2.ª Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional . . 209

Sección 3.ª Instrumentos de desarrollo y gestión territorial 218

CAPÍTULO III. Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio 227
Sección 1.ª Los Planes con incidencia en la ordenación del territorio 227
Sección 2.ª De las actuaciones de interés autonómico 231
Sección 3.ª De las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio 239
CAPÍTULO IV. Efectos y vigencia de los instrumentos de ordenación territorial. . 242
Sección 1.ª Efectos de los instrumentos de ordenación del territorio 242
Sección 2.ª De la vigencia de los instrumentos de ordenación territorial . . . 252
TITULO IV. La ordenación urbanística 259
CAPÍTULO I. La ordenación urbanística 259
Sección 1.ª Disposiciones gene rales 260
Sección 2.ª Instrumentos de ordenación urbanística general 278
Sección 3.ª Los instrumentos de ordenación urbanística detallada 284
Sección 4.ª Los instrumentos complementarios 289
CAPÍTULO II. Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística. 293
Sección 1.ª Competencias 293
Sección 2.ª Actos preparatorios 298
Sección 3.ª Procedimiento 309
Sección 4.ª Publicidad, publicación y entrada en vigor 338
TÍTULO V. La Ejecución Urbanística 360
CAPÍTULO I. Disposiciones generales. 360
Sección 1.ª Definiciones y criterios generales 360
Sección 2.ª Parcelación y reparcelación 369
Sección 3.ª Las obras de urbanización 387
CAPÍTULO II. La ejecución de las actuaciones sistemáticas. 397
Sección 1.ª Definiciones generales. 397
Sección 2.ª El sistema de compensación 406
Sección 4. ª El sistema de cooperación 425
CAPÍTULO III. La ejecución de las actuaciones asistemáticas 439
CAPÍTULO IV. La obtención y ejecución de sistemas generales y locales 449
CAPÍTULO V. Las áreas de gestión integrada 455
CAPÍTULO VII. Instrumentos de intervención del mercado de suelo 475
Sección 1.ª. Los patrimonios públicos de suelo 475
Sección 2.ª. Derechos de superficie y de tanteo y retracto 486
TÍTULO VI. La actividad de edificación 498
CAPÍTULO I. La ejecución de las obras de edificación 498
CAPÍTULO II. Medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación 513
CAPÍTULO III. La conservación y rehabilitación de las edificaciones 531

TITULO VII. La disciplina territorial y urbanística 543
CAPÍTULO I. Potestades administrativas 543
CAPÍTULO II. La potestad inspectora 558
CAPÍTULO III. Restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística 570
CAPÍTULO IV. Régimen sancionador 616
Sección 1.ª. Disposiciones generales 616
TÍTULO VIII. Medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares 682
DISPOSICIONES ADICIONALES 699
DISPOSICIONES TRANSITORIAS 737
DISPOSICIONES DEROGATORIAS 759
DISPOSICIONES FINALES 760

COMENTARIOS A LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y A SU DESARROLLO REGLAMENTARIO

PRÓLOGO

El día 3 de diciembre de 2021, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, la nueva Ley que habrá de aplicarse en Andalucía en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo: «La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía».

Un Ley muy esperada en cuanto a su contenido innovador y al modelo territorial y urbanístico que proyecta. Una Ley moderna que incorpora técnicas de simplificación administrativa y fomenta la cogobernanza y la participación privada. Y en definitiva, una Ley adaptada a los cambios económicos, sociales y territoriales, pero sobre todo con el objetivo firme de integrar en la ordenación territorial y urbanística, el principio de sostenibilidad.

De ahí, que ya solo el título de la Ley evidencie una época de cambios y avances en el ámbito del territorio.

Por tanto, una Ley que nace con esta vocación de mejora e innovación, despierta grandes expectativas entre los destinatarios de la norma por supuesto, pero aún más para los operadores jurídicos, que nos vemos obligados a asumir el reto de estudiarla, analizarla, comprenderla para prestar, en nuestro caso, el mejor servicio público, al que, como funcionarios públicos, nos debemos.

Esto dio lugar a que nos planteáramos que la mejor forma de conocer y facilitar el conocimiento de la norma fuera mediante unos comentarios a la misma, que lejos de resultar pretenciosos, lo que pretenden de forma breve, es significar los cambios más relevantes respecto a la normativa anterior, a la

vista de la regulación complementaria y la doctrina y con invocación de los pronunciamientos judiciales que han ido sentando criterios en una materia tan compleja como la que tratamos.

Pero, además, integrando los comentarios a la Ley con referencias a su desarrollo reglamentario, que se aprobó finalmente mediante Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta, que uno de los objetivos de la Ley es precisamente configurar un marco normativo sencillo y actualizado en materia de ordenación del territorio y urbanismo compuesto por una sola norma legal, con el contenido propio de su rango normativo, de modo que su regulación se completara con un desarrollo reglamentario posterior.

De ahí que al enfocar el contenido de esta obra se optara por integrar en el estudio jurídico la remisión también al desarrollo reglamentario.

Se trata, por tanto, de unos comentarios a la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y a su desarrollo reglamentario aportando una visión de conjunto del nuevo modelo territorial y urbanístico.

Por tanto, es para mí un honor, poder presentar esta obra colectiva en la que participan Letrados de la Junta de Andalucía, profesionales del derecho, pero sobre todo con una vocación infinita de apuesta por la excelencia y perfeccionamiento en derecho.

A lo que debe añadirse que se incorpora la experiencia práctica, que el ejercicio de nuestra profesión, nos aporta en el ámbito de asesoramiento en derecho, representación y defensa de la Administración Pública.

Efectivamente, como hemos señalado nos encontramos ante una regulación ambiciosa e innovadora, y que suscitará sin duda dudas, o despertará críticas en algún aspecto, pero no por ello menos necesaria o adaptada a la realidad de la ciudad del siglo XXI en el contexto europeo.

Una lectura simple de la Ley y su reglamento nos sitúan en una regulación moderna y contemporánea, fruto de un gran esfuerzo y como indica la parte expositiva del consenso de los agentes sociales.

Y si bien es cierto que habrá que esperar a la evolución de la nueva normativa en su aplicación práctica, se contienen mejoras y novedades respecto a la regulación anterior que al menos suponen un halo de luz en la complejidad territorial y urbanística.

Sin ánimo de ser exhaustiva, simplemente me gustaría destacar algunas de las novedades que, al menos a mi juicio suscitan mayor interés.

En primer lugar, se integra en un solo texto la ordenación territorial y urbanística de forma integradora y complementaria en conexión además con la legislación sectorial, con el litoral y el paisaje.

En segundo lugar, se trata de una iniciativa legislativa enmarcada en el ámbito de la Agenda Urbana Europea, que no olvidemos que pasa a considerar las políticas urbanas como elemento articulador de políticas económicas de la Unión Europea. En particular, aborda el modelo de ciudad y requisitos que deben cumplir las políticas urbanas, desde la perspectiva de un modelo de ciudad sostenible, compacta y regeneradora de la ciudad existente y gestionada a través de proyectos que respondan a un desarrollo urbano integrado.

De ahí que con la nueva Ley se pretenda garantizar la inclusión de la perspectiva de sostenibilidad social, ambiental y económica en todas las políticas y estrategias de desarrollo y de renovación urbana, destacando la contribución de la planificación territorial y urbanística a la mitigación y adaptación al cambio climático.

En tercer lugar, y en línea con lo anterior, pasa a recogerse como objetivo principal de la Ley la sostenibilidad social, ambiental y económica en la ordenación territorial y en la actividad urbanística, eje de toda la regulación, a través de un desarrollo urbano sostenible, la consideración del suelo como un recuro limitado e intensificando la intervención sobre la ciudad.

A estos efectos debe recordarse que la sostenibilidad ambiental resulta también objetivo prioritario de la Agenda 2030 y de las medidas de Cambio Climático que exigen asimismo la apuesta por la economía circular y el establecimiento de criterios que fomenten la creación de ciudades inteligentes y sostenibles, mejorando la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

En este sentido se priorizan las energías renovables y la valorización de los residuos.

Y en cuarto lugar no cabe duda que uno de los avances que supone esta Ley es implementar los principios de buena regulación y simplificación administrativa en todos su ámbitos.

Muy significativa resulta la nueva regulación del régimen del suelo en el que el suelo rústico cobra especial importancia.

Y se mejoran y simplifican los instrumentos de ordenación territorial y el contenido de la planificación urbanística, todo ello de acuerdo con un ámbito competencial más deslindado y definido. Téngase en cuenta que el legislador autonómico atribuye decididamente la competencia en materia de urbanismo a los Ayuntamientos que asumen también la aprobación definitiva del planeamiento general. A la vez parecen reforzarse las competencias de la CA en materia de ordenación del territorio en sus tres facetas: planificación, ejecución y, lo más novedoso, disciplina territorial.

En último lugar me gustaría resaltar dos aspectos de la Ley que resultan interesantes, de un lado, el reforzamiento de la participación privada y de otro el nuevo sistema de información territorial y urbanística que contribuye sin duda a la mayor transparencia y coordinación en el este ámbito.

Como se colige de lo expuesto, la nueva regulación aporta importantes innovaciones respecto a la hasta ahora vigente, de modo que esperamos que estos comentarios a la LISTA y a su desarrollo reglamentario sirvan al menos como primera aproximación jurídica al modelo territorial y urbanístico al que trata de dar respuesta el legislador autonómico en el contexto territorial, social, económico y ambiental del siglo XXI.

M.ª Dolores Pérez Pino
Jefa del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía
Letrada de la Junta de Andalucía.

COMENTARIOS A LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y A SU DESARROLLO REGLAMENTARIO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, que declaró nula la mayor parte de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (y, consecuentemente, el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), evidenció la necesidad urgente de elaborar una norma andaluza propia en materia de urbanismo, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA). Una norma que, como el resto de normativas autonómicas en la materia, hundía sus raíces en nuestro modelo tradicional de planeamiento y gestión, creado a mediados del siglo XIX, para resolver los problemas de la ciudad industrial.

Transcurridos más de 18 años desde su aprobación, y tras quince modificaciones que han ido ajustando la norma primitiva a los cambios sociales, tecnológicos, económicos y de desarrollo sostenible acaecidos desde entonces, existe un consenso general sobre la necesidad de elaborar una nueva normativa en materia de suelo, basada en un modelo urbanístico que permita resolver de forma adecuada los problemas de la ciudad del siglo XXI y que se adapte a la diversidad de los municipios que componen el territorio andaluz.

Fue el propio Gobierno andaluz el que, en la anterior legislatura, puso en marcha los trabajos para la elaboración de un nuevo texto, que se llegó a tramitar como anteproyecto de ley. Esta nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía retoma el texto en tra-

mitación, manteniendo aquellas cuestiones que obtuvieron un amplio consenso social, pero incorporando cambios sustanciales y, sobre todo, un enfoque diferente, positivo y realista, sobre cómo debe ser nuestro modelo urbanístico. En este sentido, no se trata de desregularizar el urbanismo, sino de flexibilizarlo, estableciendo unas reglas adaptadas a la realidad actual, claras, sencillas, fáciles de entender y de aplicar.

Parecido análisis cabe efectuar en relación con nuestra legislación territorial, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTA). El balance de más de un cuarto de siglo de ordenación territorial en nuestra región tampoco resulta totalmente positivo. Los planes territoriales, desde el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante POTA) hasta los planes de ámbito subregional, han resultado insuficientes para equilibrar nuestros territorios o incentivar un desarrollo sostenible en beneficio de los ciudadanos y, en particular, de los habitantes de las zonas rurales. La falta de conexión entre los instrumentos de ordenación territorial y los urbanísticos, por no adaptar estos a las normas y directrices territoriales, unido a la ausencia de instrumentos de ordenación territorial en parte del territorio andaluz, que ha exigido la pervivencia de las antiguas Normas Provinciales y los desfasados Planes Especiales de Protección del Medio Físico aprobados en los años ochenta, da lugar a contradicciones normativas y a desequilibrios territoriales que impiden generar oportunidades o comprometer inversiones.

La legislación en materia de ordenación territorial y urbanística se ha visto afectada, además, por el desarrollo normativo en este y en otros campos que, con mayor o menor incidencia, afectan a la actividad urbanística, destacando la legislación básica de suelo y rehabilitación urbana y el nuevo marco sobre procedimiento administrativo, transparencia, evaluación ambiental, cambio climático y vivienda. La adecuada incorporación de esas regulaciones y la obligada coordinación con las políticas sectoriales hacen necesaria la revisión del actual marco normativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo en nuestra Comunidad Autónoma, resultando imprescindible la reproducción de determinados preceptos de la legislación del Estado a efectos de aportar mayor seguridad jurídica.

Por otra parte, la crisis económica de los últimos años pone de relieve la necesidad de adoptar fórmulas de planificación y gestión de nuestras ciudades, capaces de adaptarse con flexibilidad a los cambios y a las nuevas necesidades sociales y de desarrollo económico. 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, puesto que el principio del desarrollo sostenible exige armonizar el uso racional de los recursos naturales con las nuevas condiciones económicas, de empleo, la igualdad de trato, la cohesión social, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Ante esta situación, han sido muchas las voces que, en los últimos años, han requerido un marco jurídico estable, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que ofrezca mayor seguridad jurídica a los operadores y sea más sencillo y ajustado a la legislación sobrevenida.

El correcto encaje de la ordenación urbanística dentro del marco general de la ordenación territorial se revela también como una necesidad acuciante. No es razonable mantener por más tiempo dos modelos de ordenación tan diferenciados. Por una parte, el de la legislación urbanística, cuyas carencias para adaptarse a las nuevas necesidades son evidentes y, por otra, el de la legislación territorial, tan general y abstracta que pocas de las propuestas que contienen los planes territoriales —como las áreas de oportunidad de los planes de ámbito subregional— han llegado a desarrollarse y ejecutarse.

Consciente de esta problemática, y en respuesta a ella, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha puesto en marcha diferentes iniciativas para simplificar la normativa y agilizar los procedimientos urbanísticos. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse plenamente sin una revisión profunda de la legislación aplicable en materia de suelo.

Dicha revisión debe partir, ineludiblemente, de la existencia de un bloque normativo constitucional compuesto por los artículos 45 a 47 de la Constitución Española, que condicionan directamente la acción pública en materia de suelo y vivienda que, con el objetivo de garantizar la calidad de vida de la ciudadanía, contribuya a asegurar el derecho a una vivienda digna sobre la base de un uso racional de los recursos naturales, como el suelo, y de los recursos culturales, como el patrimonio urbano y el arquitectónico.

Por otra parte, la Ley debe fundamentarse en el concepto de sostenibilidad como modelo territorial y urbanístico e incorporar en su regulación las orientaciones del Convenio Europeo del Paisaje que fueron asumidas por la Comunidad Autónoma en la Estrategia de Paisaje de Andalucía aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de marzo de 2012. El desarrollo sostenible es el concepto nuclear del derecho ambiental de nuestro tiempo y los objetivos de desarrollo sostenible, recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en concreto los objetivos 11 y 13, que inciden con más intensidad en el urbanismo y en la ordenación del territorio, se incorporan a la ley, apostando por ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, a través de la regeneración y rehabilitación urbana e implementando medidas para evitar los riesgos provocados por el cambio climático. La Ley asume los objetivos del Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático, así como las exigencias que la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía establece para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Asimismo, el desarrollo sostenible exige la incorporación de la economía circular en el ejercicio de las competencias de ordenación del territorio y urbanismo,

en la fase de ordenación y en la de ejecución, y el establecimiento de criterios que fomenten la creación de ciudades inteligentes y sostenibles, mejorando la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

Así pues, de acuerdo con el artículo 148.1.ª de la Constitución Española y el artículo 56, apartados 3, 5 y 6 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el presente texto legislativo desarrolla, en todos sus extremos, las competencias que en materia territorial, urbanística y de ordenación del litoral tiene atribuidas nuestra Comunidad Autónoma.

COMENTARIO

La Exposición de Motivos de la nueva Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, (De ahora en adelante LISTA) sigue una estructura muy parecida a la de su antecesora, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, (LOUA) que también contenía una parte relativa a los Antecedentes, otra a los objetivos y una última dedicada a la estructura y a su contenido.

Pues bien, en esta primera parte de la Exposición de Motivos de la nueva Ley, se recogen igualmente los ANTECEDENTES de la norma, y los motivos que justifican la necesidad de un cambio normativo.

Si bien en la legislación anterior el punto de partida, al igual que ocurrió en el resto de Comunidades Autónomas, fue la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, que vino a deslindar las competencias que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de establecimiento del régimen de la propiedad del suelo y de la ordenación urbanística, en este caso, clarificado ya el escenario competencial la actualización normativa responde a otras necesidades.

Tras dicha sentencia, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se aprueban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, que básicamente recupera como texto legislativo propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía la parte anulada del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Posteriormente, las Cortes Generales aprobaron la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y sobre la que el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, que ha estimado parcialmente los recursos interpuestos en su día contra ésta y, además de declarar inconstitucional algunos preceptos de la citada norma, ha expresado el sentido en el que se han de interpretar determinados artículos para que éstos no incurran en inconstitucionalidad. Con ello quedan delimitadas las materias que han de considerarse propias del Estado, y en cuyo marco se ha de desarrollar esta Ley.

De un lado, debe tenerse en cuenta que tanto la legislación vigente en materia urbanística como de ordenación del territorio, lleva aplicándose más de una década con importantes modificaciones.

En particular, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, (LOUA) con 18 años de vigencia y 15 modificaciones.

Por su parte, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTA) en vigor durante 27 años y ha sido objeto de 7 modificaciones.

Además, también la legislación básica se ha visto afectada, de modo que tras ambas normas, se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, derogado por el actualmente vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Por tanto, el largo tiempo de vigencia como las diferentes modificaciones sufridas en ambas normas y en la legislación básica, exigen dotar a la Comunidad Autónoma de un marco jurídico estable, con las debidas garantías jurídicas.

De otro lado, no puede desconocerse la realidad social, económica, territorial y medioambiental que evolucionan el concepto de ciudad, que no responde ya al modelo tradicional que seguía la LOUA ya desfasado del siglo XIX, en incluso el modelo del siglo XX orientado más a la obtención de suelo, siendo necesario adaptarlo a la diversidad de municipios andaluces.

Debe tenerse en cuenta que no todos los municipios andaluces[1] tienen la misma extensión y número de habitantes de modo que la planificación debe ser mucho más ágil y acorde a la realidad de cada uno de ellos.

Asimismo, la ordenación territorial vigente durante más de un cuarto de siglo se manifiesta insuficiente, siendo necesario que la ordenación urbanística tenga encaje en la territorial, pues solo así se conseguirá una mayor cohesión en la regulación el suelo.

De ahí que el legislador andaluz decida integrar, partiendo de los artículos 45 a 47 de la Constitución Española, en un solo cuerpo legislativo la ordenación territorial y urbanística, al igual que ya han hecho otras Comunidades Autónomas[2 y 3].

Pero además hay un tercer parámetro de necesidad a valorar, y es que la nueva ordenación no sería real si el modelo territorial y urbanístico no inte-

1 Cuando se aprobó la LOUA Andalucía contaba con 770 Municipios que en la actualidad ascienden a 785.

2 Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo; Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad urbanística y Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, entre otros.

3 Galicia, sin embargo, ha aprobado recientemente la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, si integrar la ordenación del Suelo.

grara el gran reto de la ciudad del Siglo XXI, el desarrollo sostenible de la ciudad. Concepto nuclear del derecho ambiental y objetivo prioritario de la Agenda 2030 y de las medidas de Cambio Climático que exigen asimismo la apuesta por la economía circular y el establecimiento de criterios que fomenten la creación de ciudades inteligentes y sostenibles, mejorando la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

II

Varios lustros de aplicación de la LOTA y de la LOUA han sido suficientes para tomar conciencia de que ni la Administración, ni las necesidades de la sociedad, ni el entorno en el que nos desenvolvemos son los mismos que a principios de la primera década de este siglo, lo que hace necesaria la revisión de ambos cuerpos normativos con el objetivo de mejorar tanto la legislación como la actividad de la Administración.

La Ley opta por integrar en un solo cuerpo legislativo la regulación sobre la ordenación territorial que incluye la ordenación del litoral y la ordenación urbanística en Andalucía, que hasta ahora se había materializado en dos disposiciones legislativas elaboradas con diferentes perspectivas, aportando con ello un planteamiento complementario y coordinado de ambas materias. Se propone, así, un modelo que rompe con el rigor formalista de la legislación actual para abordar los retos que tienen hoy las ciudades y el territorio, con el objetivo final de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Para ello es necesario reforzar el carácter transversal que caracteriza a la ordenación territorial, con el fin de dotar a las políticas sectoriales que intervienen en el territorio de una estrategia común y coherente para el desarrollo de Andalucía y a la planificación urbanística de un soporte basado en la ordenación de los intereses de alcance supralocal, que permita la cohesión económica y social del territorio y la sostenibilidad ambiental.

El núcleo fundamental de la ordenación del territorio viene constituido en esta norma por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador que, aun sirviendo a la fijación de usos del suelo y al equilibrio entre las distintas partes del territorio andaluz, flexibilizan el marco de actuación del planificador urbanístico municipal, sin limitar su capacidad para ordenar su propio ámbito territorial.

El modelo urbanístico vigente en la actualidad mantiene, en lo esencial, el sistema tradicional de planeamiento y gestión establecido en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Se caracteriza por una rígida estructura jerárquica de planes y de instrumentos que no responde a los cambios sociales y económicos con la misma velocidad en la que estos se producen en las ciudades del siglo XXI.

Son muchas las disfunciones que genera este modelo tan determinista y rígido, y no es menor la problemática derivada de la frecuente anulación de los Planes Generales por sentencias de los Tribunales, con las consecuencias que ello tiene sobre el planeamiento de desarrollo. El concepto de Plan General como norma rígida que determina todo el planeamiento de desarrollo es la causa última de ese problema.

La nueva propuesta, aunque mantiene principios y técnicas del antiguo sistema que siguen teniendo hoy plena validez, debe ser relativamente disruptiva con el sistema territorial y urbanístico que ha regido en Andalucía y en España en los últimos años, ya que pretende superarlo y adaptarlo a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad. Los problemas y demandas de la ciudad del siglo XXI deben ser abordados con nuevas soluciones que requieren de un cambio en el sistema de planes territoriales y urbanísticos.

Desde este punto de partida, los objetivos en los que se basa la nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía son los siguientes:

1. Por su singularidad e importancia y por ser uno de los objetivos prioritarios es necesario destacar la inclusión en esta Ley, de forma decidida, del principio de sostenibilidad en la ordenación territorial y en la actividad urbanística. La irradiación de lo ambiental en el territorio y el urbanismo, incorporando de forma clara la perspectiva de sostenibilidad social, ambiental y económica en todo el proceso de planificación, es uno de los grandes objetivos de la nueva norma. Si bien en los últimos años se han puesto en marcha diferentes iniciativas encaminadas al desarrollo sostenible de nuestros municipios, estas no han llegado a incorporarse de forma eficiente por su grado de dispersión. Es propósito de esta Ley que toda la actividad en materia de suelo se rija por los principios de sostenibilidad y que todos los instrumentos de ordenación incorporen estos principios entre sus determinaciones. En este sentido, cobran especial importancia las medidas contra el cambio climático.

El artículo 45 de la Constitución Española establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la obligación que tienen los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. De ahí la prevalencia de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales sobre el resto de instrumentos de ordenación, conforme a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

Las ciudades contribuyen en un alto grado a la contaminación global del planeta y utilizan una buena parte de la energía consumida por la humanidad, generando los mayores problemas ambientales, pero es también en ellas donde existe mayor capacidad para afrontar esta situación de crisis medioambiental global. Es por ello que la Ley asume el cumplimiento de uno de los grandes retos de la sociedad actual contra

el cambio climático: el impulso de la transición energética mediante el fomento de las energías renovables en el territorio, en el suelo rústico y en el suelo urbano.

El urbanismo moderno, nacido para compensar los desequilibrios que había generado la ciudad industrial y basado en un modelo de crecimiento expansivo y continuo, está en crisis. En el marco internacional, este fenómeno se ha analizado en multitud de cartas y estrategias. Con la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y la Declaración de Toledo, promulgadas en los años 2007 y 2010 en el seno de la Unión Europea, o la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas de 2016 sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles, los organismos internacionales han puesto en el centro del debate la necesidad de un desarrollo urbano sostenible, que concentre sus esfuerzos en la ciudad consolidada.

En relación con el modelo de ciudad adoptado, y en coherencia con los principios establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana y la Agenda Urbana de Andalucía 2030, alineada con la Agenda Urbana Española, se refuerza aún más la apuesta por la ciudad compacta y diversificada con la que se evita un consumo innecesario de suelo que, como recurso valioso y finito, debe preservarse. En este contexto, se permite la transformación de nuevos suelos en casos justificados, manteniendo la colindancia con los núcleos urbanos existentes y siempre que se justifique que no existe una alternativa más adecuada para ubicar ese crecimiento en la ciudad consolidada.

Asimismo, esta nueva regulación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, alineada con el principio de Mejor Regulación de la Agenda Urbana Europea, tiene un papel fundamental para la mejora de la planificación y la gestión urbana en Andalucía. Con la nueva Ley se garantiza la inclusión de la perspectiva de sostenibilidad social, ambiental y económica en todas las políticas y estrategias de desarrollo y de renovación urbana, destacando la contribución de la planificación territorial y urbanística a la mitigación y adaptación al cambio climático. En concreto, esta iniciativa legislativa se enmarca dentro de la Dimensión Gobernanza de la Agenda Urbana Andaluza de 2018, contribuyendo a la consecución de retos tales como la mejora de la gestión pública, una Administración eficaz y con liderazgo. A su vez, la Dimensión Espacial de la Agenda Urbana Andaluza establece en su articulado fines y principios para la ocupación racional del suelo 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. Fines y principios que se concretan en directrices para la ordenación urbanística que persiguen impulsar una ciudad sostenible e integrada, mediante la dotación de servicios, espacios y equipamientos públicos y de vivienda, y proteger su patrimonio

natural y cultural, así como favorecer la territorialidad interconectada a través de una movilidad sostenible y promover el equilibrio territorial a través de una ciudad compacta, polifuncional, cohesionada y equilibrada.

La regulación de la ordenación del territorio en esta Ley plantea la exigencia de dotar a Andalucía de espacios libres en ámbitos supralocales y metropolitanos, espacios públicos seguros, accesibles y verdes que protejan el patrimonio natural y cultural de los entornos urbanos y contribuyan al impulso de la ciudad sostenible e integrada de la Agenda Urbana Andaluza. La planificación territorial constituye, pues, el marco en el que se inscriben los procesos urbanos, valorando todos los componentes territoriales en un determinado contexto biofísico y cultural, sin olvidar la triple dimensión económica, social y ambiental de la sostenibilidad. A través de ella se promueve la equidad territorial y en las ciudades, el uso racional del suelo y la adaptación al cambio climático. La protección de los ámbitos más vulnerables y la creación de espacios verdes mejoran la resiliencia de las ciudades y de los territorios a los desastres naturales, a la vez que redundan en el bienestar y en la calidad de vida de los ciudadanos.

A medida que se constatan los efectos del cambio climático, se supera la biocapacidad del planeta y se acentúa la pérdida de biodiversidad, aumenta la importancia de conservar y poner en valor el capital natural. Por ello, el suelo rústico cobra un papel protagonista, considerando que los tejidos urbanos deben integrarse en su territorio de manera respetuosa.

Toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración de su entorno, facilitando una relación de complementariedad con el medio urbano, fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible y afrontando los retos de envejecimiento y despoblamiento en determinadas áreas. Para ello, uno de los objetivos es ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, incorporando nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible y con una limitada, pero no rechazable, función residencial. Los problemas originados por la normativa anterior en lo que respecta al mundo rural exigen una mejor regulación de los usos y del procedimiento para su autorización desde una perspectiva positiva, sin que deba excluirse una controlada y motivada función residencial que coadyuve a su desarrollo sostenible.

Para evaluar el cumplimiento de este objetivo se incorpora en el contenido de los planes de ordenación territorial un mecanismo de evaluación a través de un sistema de indicadores de gestión y sostenibilidad. Por otro lado, en los proyectos de urbanización se establece la necesidad de definir las obras atendiendo a criterios de sostenibilidad.

2. Configurar una norma sencilla, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial que permita la agilización del proceso

de tramitación, la aprobación de los instrumentos de ordenación y la implantación de actividades económicas. Esta nueva norma nace con el firme propósito de acortar de manera sustancial los plazos de tramitación, conjugando esta agilización con las medidas de control y de seguridad jurídica que deben regir la planificación y la implantación de toda actuación.

Por otra parte, se considera necesario reducir la densidad normativa en urbanismo porque, de intensificarla, se reduciría en la misma proporción la competencia local para establecer una política urbanística propia.

Esta operación de aligeramiento de la norma legal exige una adecuada planificación del desarrollo reglamentario que contenga la regulación propia de su rango normativo en el marco de las determinaciones y principios generales de la ley. En este sentido, se prevé la aprobación en el plazo de seis meses, desde la aprobación de esta ley, de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, que acompañarán al ya vigente Reglamento de Disciplina Urbanística de nuestra Comunidad Autónoma, que deberá también adaptarse a esta Ley.

3. Mejorar el contenido y el alcance de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial en aras de propiciar unos instrumentos más prácticos, realistas, ejecutables y no meramente teóricos. Los actuales instrumentos de ordenación territorial adolecen de exceso de determinaciones negativas y sus propuestas rara vez se ejecutan. Es necesario revertir esa tendencia.

También es necesario que la ordenación del territorio cumpla efectivamente el papel de coordinación con el resto del ordenamiento sectorial. Una función que, hasta la fecha, se ha limitado a una mera declaración de intenciones, sin que se haya llevado a la práctica y sin lograr esa necesaria coordinación con el resto de políticas sectoriales, estatales y autonómicas.

Para alcanzar este objetivo, se incorporan los planes coordinados para el desarrollo y la gestión de las actuaciones territoriales propuestas por los instrumentos de ordenación territorial y los mecanismos para su ejecución directa, aplicándose cuando fuere necesario los mecanismos de gestión urbanística. El equilibrio territorial exige mecanismos de compensación para aquellas zonas del territorio que por su ubicación ven mermadas sus posibilidades de crecimiento.

4. Simplificar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística es otro de los objetivos de la presente norma, asumiendo los objetivos de las Agendas Urbanas, «mejorar los instrumentos de intervención y gobernanza», lo que exige lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore también la gestión.

Una simplificación que alcanza al conjunto de determinaciones que integran estos instrumentos y a su documentación, sin desvirtuar su objeto y alcance, sin menoscabar la participación ciudadana, la infor-

mación pública, ni la intervención de los distintos órganos y Administraciones Públicas implicados y, por supuesto, con absoluto respeto al marco competencial establecido en el que, tanto la Administración autonómica como la local, o la Administración Pública competente en materia de urbanismo o en materia sectorial, puedan ejercer sus competencias de acuerdo con la legislación vigente y, en especial, con la legislación autonómica de régimen local. De esta forma, se clarifica en la norma la distribución de competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo entre la Comunidad Autónoma y los Municipios sin olvidar el papel esencial de asistencia que corresponde a las Diputaciones Provinciales.

También hay que superar el viejo paradigma de que, en el ámbito territorial y urbanístico, la seguridad jurídica es equivalente a un procedimiento administrativo complejo, en el que se suceden múltiples controles. En este momento, el nuevo texto normativo busca una simplificación en la elaboración y tramitación de los instrumentos de ordenación, reforzando a su vez la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Para ello, en el marco de la ordenación territorial, se eliminan trámites innecesarios, como son las bases o estrategias territoriales, que tenían carácter preparatorio del POTA, a fin de facilitar el procedimiento para su revisión, que debe realizarse de forma inminente para adecuar la ordenación territorial a la realidad, ajustándola al marco competencial que establece la Ley, potenciando las actuaciones territoriales directas y facilitando la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística a los instrumentos de ordenación territorial, de tal manera que los municipios puedan ejercer sus competencias urbanísticas de forma efectiva.

En cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística, y para limitar los efectos de las anulaciones en cascada de los planes de desarrollo, se define, de conformidad con la legislación básica estatal, la relación entre las actuaciones de transformación urbanística y el instrumento de ordenación urbanística que establece la ordenación detallada, que tiene la consideración de una revisión en su ámbito y no de un instrumento urbanístico de desarrollo o modificación del planeamiento general, como se ha venido considerando en la legislación urbanística española.

Asimismo, se refuerza la participación ciudadana en las fases preparatorias e iniciales de la tramitación, de forma que se requiere una consulta pública previa a la elaboración de los Planes Generales de Ordenación Municipal y de los Planes de Ordenación Urbana, así como de sus revisiones. Posteriormente, cuando sea preceptiva la elaboración del documento de Avance, este se someterá a información pública, consagrando de esta forma la participación pública durante toda la tramitación.

Para agilizar la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, se refuerza el papel de órganos de apoyo y asistencia que impulsarán y coordinarán los informes sectoriales. Por otro lado, se suprime

la necesidad de acordar la formulación de los instrumentos de ordenación urbanística y se establece un plazo máximo de tres años para su aprobación definitiva, desde el acuerdo de aprobación inicial, con silencio positivo.

5. En todo caso, hay que tener muy presente el carácter de función pública de la ordenación del territorio y el urbanismo, un carácter irrenunciable que la Ley pretende potenciar, tomando como base la defensa pública de una planificación y un urbanismo sostenibles. Corresponde a las Administraciones Públicas la dirección y control de la gestión y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística, conforme al interés general y en base a la ponderación de los bienes jurídicos afectados que la Constitución protege.

No obstante, el principio del desarrollo sostenible exige incorporar la gobernanza en las decisiones públicas, es decir, la colaboración y la coordinación de todas las Administraciones Públicas y la participación de todos los sectores económicos, profesionales y sociales en el proceso de toma de decisiones y en su ejecución.

6. En idéntica situación se encuentra el actual modelo de gestión urbanística. La puesta en valor del urbanismo de obra pública, el gran olvidado de nuestro urbanismo hasta la fecha, exige un importante esfuerzo legislativo para garantizar el derecho subjetivo a la propiedad privada en un marco donde la iniciativa privada empresarial debe cobrar un nuevo y marcado protagonismo.

Hablar de colaboración público-privada en este contexto es hacer patente, también, una necesidad de nuestro tiempo. Potenciar esta colaboración se convierte en otra de las líneas estratégicas de la ley. La responsabilidad de las Administraciones Públicas en el control de la ordenación urbanística no debe estar reñida con el importante papel que debe desempeñar la iniciativa privada, especialmente la de carácter empresarial, en la gestión y ejecución de los planes, así como el de las entidades colaboradoras y los colegios profesionales.

En el modelo de gestión, el suelo urbano cobra una relevancia especial. Con esta Ley se pretende dotar a las actuaciones en suelo urbano de un régimen jurídico adecuado que, en el marco de la legislación básica de suelo, permita una mayor flexibilidad y remueva los obstáculos legales que han impedido su viabilidad técnica y económica.

7. En ese contexto de participación de la iniciativa privada en la gestión y la ejecución de los planes, cobra especial relevancia la equidistribución de cargas y beneficios, como eje vertebrador de las técnicas urbanísticas. Sin embargo, es necesario aclarar y acotar la técnica del aprovechamiento medio, pues, tal y como se ha venido aplicando en las últimas décadas, la perspectiva meramente económica que interioriza dicha técnica ha terminado por imponerse sobre lo que debe ser el verdadero objetivo de la planificación: la mejora de nuestras ciudades, nuestros pueblos y nuestros territorios.

8. El actual reparto competencial tampoco es el idóneo. Aunque es innegable que Andalucía es una de las comunidades autónomas que más ha avanzado en esta materia en los últimos años, todavía queda camino por recorrer. No puede demorarse el reconocimiento pleno de las competencias locales en el planeamiento urbanístico. Sin embargo, dichas competencias tienen su límite en los intereses supralocales, sobre los cuales la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas. El respeto a las normas y criterios territoriales es preciso para asegurar que no vuelvan a ordenarse bolsas de suelo que permanezcan sin desarrollar por no ajustarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, poblacionales y económicas, provocadas por las crisis inmobiliarias.

Esta Ley supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. El artículo 92.2 a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a los municipios competencias propias en materia de «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, se asume como punto de partida el artículo 6 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas y se amplían, con el convencimiento de que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que esta Ley asigna específicamente a la Comunidad Autónoma. En este sentido, cabe destacar que la ordenación de la ciudad consolidada y las decisiones sobre su transformación deben corresponder prioritariamente a los Ayuntamientos.

En lo que respecta a los municipios, la diversidad de estos requiere de un régimen y un sistema de planeamiento conforme a su tamaño, localización o topografía, entre otras características. Aquellos que no plantean una dinámica urbanística compleja, que tienen una población inferior a 10.000 habitantes, que no están incluidos en la franja litoral y no pertenecen a una aglomeración urbana, demandan y requieren un tratamiento singular, más ágil y simplificado si cabe, sin perjuicio de que justificadamente pueda aplicarse este régimen especial a aquellos otros municipios que, atendiendo a las características antes citadas, exijan dicho tratamiento. Como novedad, se incorpora el Plan Básico de Ordenación Municipal para aquellos municipios que, por su población o por sus condiciones específicas, no requieran de un desarrollo urbanístico complejo. Con ello se flexibiliza y simplifica la planificación urbanística, permitiendo a estos municipios ordenar la ciudad existente, proponer nuevos ámbitos de crecimiento y aplicar las determinaciones de

esta Ley con plena capacidad. El nivel de determinaciones de los planes debe adaptarse al diferente tamaño, grado de complejidad y capacidad de gestión de los diversos municipios. En este contexto, no podemos olvidar el importante papel que desempeñan en la actividad urbanística, junto a los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales, especialmente en el caso de municipios de poca población.

9. Uno de los principales retos del urbanismo sostenible es dar respuesta a lo que se ha denominado «el derecho a la ciudad», entendido como aquel que permite preservar la identidad de la ciudad como un conjunto de rasgos sociales, espaciales, históricos y culturales que la caracterizan, como soporte de la vida cotidiana de su ciudadanía en un contexto urbano seguro, de calidad adecuada e integrado socialmente. Para ello, entre otras cuestiones, esta Ley persigue transformar el espacio público urbano en lugares accesibles, confortables y habitables, con una vinculación entre la escala urbana y la escala humana. Hoy en día, la mayor parte del espacio público está limitado por las funciones asociadas al vehículo privado. Para revertir esta situación es necesario diseñar el tejido urbano desde el espacio público, buscando el equilibrio entre los espacios dedicados a la funcionalidad y la organización urbana y los espacios orientados al ciudadano, garantizando la accesibilidad universal y formas sostenibles de movilidad y suficiencia energética como elementos clave de un urbanismo sostenible. Asimismo, se debe promover la continuidad de los espacios libres urbanos y sus zonas verdes, el del entorno periurbano y rural, creando corredores ecológicos que favorezcan su interconexión y accesibilidad, y que contribuyan al mantenimiento de la biodiversidad.

También la salud y el bienestar de la población forman parte de los objetivos de la ordenación territorial y urbanística, dando respuesta a las demandas de mejora de las condiciones de vida de las personas individualmente y de las familias. El planeamiento urbanístico diseña nuestro entorno inmediato, determinando la movilidad y accesibilidad a bienes y servicios, la posibilidad de estar menos expuestos a la contaminación o la disponibilidad de espacios para el encuentro, el ocio y el trabajo. Incluso, puede facilitar o dificultar la aparición de cambios en los estilos de vida como la práctica regular de ejercicio. Por ello, esta norma apuesta decididamente por aprovechar todas las oportunidades que surjan para mejorar la calidad de vida de la población andaluza a través de una ordenación urbanística inclusiva y sostenible. Para todo esto, la Ley establece unos criterios básicos de ordenación urbanística que precisan de desarrollo reglamentario.

Dentro del espacio público urbano, la configuración de los espacios verdes desempeña un papel primordial en la consecución de pueblos y ciudades habitables. Por una parte, por su capacidad de regulación climática, de sumidero de carbono y de fijación de partículas contaminantes. Por otra, por su contribución a la biodiversidad de las áreas

urbanas. Y, de manera indiscutible, por su función social como espacios de calidad para el esparcimiento, las relaciones humanas y la práctica deportiva al aire libre, favoreciendo la mejora de la salud.

10. La ley responde a los principios de buena regulación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y lo dispuesto en el artículo 7.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, por cuanto responde al interés general y a razones de seguridad jurídica. Queda debidamente justificado que el cauce más adecuado para lograr los objetivos perseguidos es una revisión estructural de la legislación actual en materia de ordenación del territorio y urbanismo; no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones para alcanzar tales fines; está justificado el rango de la norma porque contiene materias reservadas a la ley; no se establecen cargas administrativas innecesarias o injustificadas, sino al contrario, la intervención administrativa se encamina a reducir trámites en los procedimientos administrativos y a suprimir autorizaciones administrativas; queda justificada la razón de interés general del establecimiento de silencios con sentido desestimatorio, en virtud de un régimen de tutela administrativa de la actividad urbanística, y, por último, los procedimientos administrativos fijan plazos máximos de duración, en aras a conferir una mayor seguridad jurídica, así como a justificar una verdadera agilización y simplificación en su tramitación.

11. La gobernanza tiene un marcado carácter integrador. En ella confluyen diferentes políticas sectoriales, cuya necesidad de coordinación y coherencia a distintos niveles de gobierno es reconocida en la Dimensión sobre Gobernanza de la Agenda Urbana Andaluza. La utilización de métodos y técnicas participativas ha permitido incorporar las aportaciones de actores públicos y privados sobre la realidad urbana, social y económica andaluza. También hay que resaltar la especial relevancia de los servicios públicos electrónicos a los ciudadanos, las empresas y los organismos administrativos en materia urbanística y territorial. Se persigue, por un lado, mejorar la interoperabilidad y la reutilización de la información y de la cartografía territorial y urbanística para el acceso y la difusión de las determinaciones de los planes, y por otro, la tramitación de los expedientes de ordenación del territorio, de urbanismo y de disciplina conforme a los requerimientos normativos en materia de administración electrónica.

Enmarcada también en la Dimensión sobre Gobernanza de la Agenda Urbana Andaluza, concretamente en el reto de la coordinación, hay que resaltar la cooperación con las Corporaciones Locales y demás Administraciones Públicas, con el objeto de agilizar la aprobación de los documentos de cumplimiento de los instrumentos de planeamiento, cuyos acuerdos de aprobación definitiva contuvieran determinaciones suspendidas o pendientes de subsanación.

COMENTARIO

En esta segunda parte de la Exposición de Motivos se establecen los retos a superar por la nueva normativa y los OBJETIVOS a los que responde.

Frente a los ocho objetivos de la LOUA la nueva Ley incorpora once, que en su mayoría refuerzan e intensifican los anteriores.

El punto de partida sigue siendo la necesidad de un cambio normativo teniendo en cuenta los cambios sociales, económicos y medioambientales integrando ordenación del territorio y urbanismo en un solo cuerpo legislativo. En este sentido hay que reforzar el carácter trasversal de la ordenación territorial y modificar la planificación actual que no responde a las necesidades, ya que es demasiado rígida y compleja en cuanto a su tramitación. La anulación de los planes sigue provocando inseguridad jurídica por lo que debe producirse un cambio en el sistema territorial y urbanístico en Andalucía.

Por tanto, los objetivos de la LISTA podemos resumirlos del siguiente modo:

I.- Principio de sostenibilidad en la ordenación territorial y en la actividad urbanística

La LOUA ya destacaba en la Exposición de Motivos, como uno de sus objetivos el del *«desarrollo sostenible»* mediante el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral.

Ahora, la LISTA lo eleva a objetivo prioritario, como indica el legislador, por su singularidad e importancia, y alude a sostenibilidad social, ambiental y económica. De ahí, que se incluya el término expresamente en el título de la norma.

A estos efectos, la ley promueve la equidad territorial y en las ciudades, el uso racional del suelo y la adaptación al cambio climático. También se prevén medidas en el suelo rústico y se incorporan a los planes de ordenación territorial mecanismos de evaluación a través de indicadores de gestión y sostenibilidad.

II.- Simplificación y actualización del marco normativo

Con la nueva Ley se pretende una regulación más ágil, acortando plazos de tramitación y reduciendo la densidad normativa urbanística para no «reducir la competencia local».

En coherencia con la reducción de plazos se preveía en la misma Disposición Final Primera, la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley (RELISTA) en el plazo de 6 meses pero se retrasó debido al periodo electoral intermedio.

Finalmente se aprobó mediante Decreto 550/2022, de 29 de noviembre.

III.- Simplificación y mejora del contenido de los Planes

Ya se intentó también en la normativa anterior y nuevamente se intensifica en la LISTA la necesidad de conseguir instrumentos más prácticos y realistas, no tan teóricos.

IV.- Simplificación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

Se trata de simplificar sin pérdidas de garantías, como la participación ciudadana o la información pública, que se reforzaban con la LOUA. En ordenación del territorio se eliminan trámites innecesarios que eran preparatorios del Plan Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), como las bases o estrategias territoriales, y en el urbanístico, como novedad los instrumentos de ordenación detallada pasan a considerarse revisión y no instrumentos de desarrollo o modificación del planeamiento general, evitando así la anulación en cascada. Además se atribuye distinta naturaleza jurídica a las determinaciones que deben contener los instrumentos de ordenación según el artículo 5 de la LISTA, que dice deberán indicar expresamente el carácter de norma (N), directriz (D) o recomendación (R) de cada una de sus determinaciones, tanto gráficas como textuales. Y se regula de forma expresa el régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en el artículo 7 de la LISTA.

V.- Carácter de función pública de la ordenación del territorio y el urbanismo

El legislador andaluz, pretende potenciar la ordenación del territorio y urbanística desde la defensa pública de una planificación y un urbanismo sostenibles, conforme al interés general y en base a la ponderación de los bienes jurídicos afectados que la Constitución protege, incorporando para hacer efectivo el desarrollo sostenible la cogobernanza en las decisiones públicas.

Para este fin refuerza nuevamente los instrumentos de cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas a que se refiere su artículo 8.

VI.- Reforzar el modelo de gestión urbanística

Con la nueva regulación se introducen y mejoran aspectos importantes de la gestión urbanística. Se clarifican las actuaciones sistemáticas y asistemáticas. Y cobra especial interés la regulación que se hace de los sujetos públicos y privados legitimados. Este objetivo de la Ley se pretende dotar de mayor protagonismo a la colaboración público-privada[4]. A estos efectos, se fomenta la participación de todos los sectores económico y sociales que garanticen el desarrollo sostenible de la urbanización e incentivando la figura del agente urbanizador del artículo 94 y 176 del RELISTA.

4 *Vid* artículo 9 LISTA.

COMENTARIOS A LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE,

de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y a su desarrollo reglamentario

La Ley 7/2021 de 1 de diciembre de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, para cuya comprensión resulta fundamental el Decreto 550/2022 por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, supone un cambio sustancial en cuanto al modelo territorial y urbanístico de Andalucía, distinguiendo con nitidez la competencia municipal en materia urbanística de la autonómica relativa a ordenación del territorio. También incorpora técnicas de simplificación administrativa, fomentando mecanismos de gobernanza y la incorporación de la iniciativa privada al proceso urbanizador.

La obra pretende facilitar el conocimiento de ambas normas y de todas sus novedades a través del comentario de los preceptos de la Ley, con un análisis detenido de sus precedentes, desarrollo reglamentario y jurisprudencia, que permita una visión de conjunto útil y práctica.

Precisamente los Letrados de la Junta de Andalucía autores de esta obra aportan su enfoque práctico del Derecho, adquirido en su trayectoria profesional en los ámbitos del asesoramiento en derecho y la representación y defensa de la Administración andaluza, haciendo de este libro una obra de consulta indispensable para todos los operadores jurídicos.

COORDINACIÓN

María Dolores Pérez Pino y Antonio Luis Faya Barrios.

AUTORES

Estefanía Aguilera Gómez, María Luisa Amate Ávila, María del Amor Albert Muñoz, Darío Canterla Muñoz, Ignacio Carrasco López, Carmen Carretero Espinosa de los Monteros, Antonio Cornejo Pineda, María Victoria Cruz Martínez, Manuel Cuadros Ojeda, María Dolores Pérez Pino, Antonio Luis Faya Barrios, Antonio Luis Fernández Mallol, Marcos Galindo Bragado, César Girón López, Beatriz Idígoras Molina, Alfredo León Urquiza, Ana María Parody Villas, José Pimentel Suárez, Manuel Pino Maldonado, Carlos M. Valdivieso Mata, A. Raquel Venegas Carmona y María Luisa Wic Galván.

PVP: 60,00 €

ISBN: 978-84-1194-197-6

9 788411 941976