

RESUMEN TEMA 39 ESPECÍFICO**EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ANDALUCÍA****1.- EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ANDALUCÍA.**

Hasta llegar a la normativa actual, el planeamiento urbanístico ha pasado por varias etapas diferentes que han dado lugar a la conformación de las ciudades actuales. Desde la primera Ley del Suelo del 56, a través de la cual se abordaron los primeros Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), pasando por su posterior modificación de mayo de 1975, hasta finalmente llegar al marco constitucional y del Estatuto de Autonomía.

Así, la **legislación urbanística** de aplicación en la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía**. En cuanto a la **planificación territorial**, la legislación de aplicación ha sido la **Ley 1/94, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía**.

Sin embargo, actualmente debemos referirnos a la **Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**, que deroga tanto a la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía**, como a la **Ley 1/94, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía**. De esta forma, se pasan a recoger en un único cuerpo legal dos cuestiones intrínsecamente ligadas como son la ordenación del territorio y el urbanismo.

Al respecto del sistema que planteaba la legislación anterior, la nueva LISTA mantiene el sistema de planes de ordenación del territorio, de ámbito regional o subregional, cuyas determinaciones tienen distinto grado de vinculación sobre el planeamiento urbanístico. Si bien es cierto que los instrumentos han cambiado.

Por otro lado, la **Administración General del Estado**, cuenta con el **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** como el principal instrumento legislativo. Las políticas de suelo y vivienda, que son políticas estructurales que operan en el medio y largo plazo, se están desarrollando a través de **medidas de acción positiva** concertadas entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, **medidas legislativas y medidas de concertación entre administraciones**.

2.- NORMATIVA BÁSICA Y AUTONÓMICA. ESTRUCTURA.

La Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la Planificación Urbanística, tanto en lo dogmático como en lo organizativo. La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47.

Según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible.

FJHC

Resumen Tema 39.- El Planeamiento Urbanístico en Andalucía

El Estado regula su acción con el **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**. Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. El TRLSRU cuenta con 68 artículos organizados en 8 títulos, 13 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias y 3 disposiciones finales.

En cuanto a la **Normativa Autonómica**, la competencia autonómica en materia de urbanismo fijada en la Constitución, en su artículo 148. Asimismo, el nuevo **Estatuto de Autonomía de Andalucía**, aprobado con la **Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo la Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía**, en su nuevo artículo 56 reafirma las competencias de la comunidad en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Entrando a analizar el contenido de la actual LISTA, la misma tiene como **objeto** la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Un aspecto novedoso de esta ley es la introducción del 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**. **Simplificar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística es otro de los objetivos de la LISTA**, 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.

En cuanto a la **Estructura** de la nueva **LISTA**, cuenta con un Preámbulo, un Título Preliminar, 8 Títulos, 9 Disposiciones Adicionales, 8 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 6 Disposiciones Finales. En concreto, a continuación, se muestran los títulos que componen la LISTA:

A. Título Preliminar. Disposiciones generales.**B. Título I.- Régimen del suelo**

El título I desarrolla el régimen del suelo, estableciendo una nueva regulación mucho más sencilla y ajustada a la realidad sobre las distintas clases, categorías y situaciones en las que pueden encontrarse los terrenos. **Se distinguen dos clases de suelo, suelo rústico y suelo urbano, desapareciendo el suelo urbanizable y la categorización del suelo urbano como consolidado y no consolidado, y se revisan las categorías del suelo rústico dentro del marco de la legislación estatal básica.**

C. Título II.- Régimen de las actuaciones de transformación urbanística.

En el Título II se regulan las actuaciones de transformación urbanística que pueden establecerse en cada clase de suelo, de acuerdo con la legislación estatal. Como novedad, se establece el procedimiento para la delimitación de estas actuaciones conforme a los criterios y directrices que se establezcan en el **Plan General de Ordenación Municipal o en el Plan de Ordenación Urbana**, sin necesidad de proceder a una modificación del planeamiento general.

FJHC

Resumen Tema 39.- El Planeamiento Urbanístico en Andalucía

En el suelo urbano se regulan las actuaciones de mejora urbana y las de reforma interior y en el suelo rústico las actuaciones de nueva urbanización para dar respuesta a las demandas y necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible.

D. Título III.- La ordenación territorial.

El título III regula los instrumentos de ordenación territorial, de protección del litoral y del paisaje. En los instrumentos de ordenación territorial **se recoge el esquema de la anterior Ley**; no obstante, se define con más precisión en qué consiste la ordenación del territorio y se concreta y amplía el contenido de los planes, de manera que **serán estos los que establezcan las directrices y el marco que debe respetar el planeamiento urbanístico**. Así, forman parte de la estrategia territorial de los planes las determinaciones que afectan directamente a intereses supralocales y que antes se contenían en el planeamiento urbanístico.

Además, se incorpora el **Proyecto de Actuación Autonómico** como instrumento de ejecución de las actuaciones previstas en dichos planes, pudiendo, en los casos fijados en la Ley, incorporar determinaciones de ordenación que serán vinculantes para los Ayuntamientos.

Por último, **se elimina la relación de planes con incidencia territorial** que se contenía en un anexo de la LOTA, ya que la práctica ha mostrado la inseguridad jurídica que produce la incorporación de planes al mismo mediante continuas modificaciones. En este sentido, **se ha optado por exigir de forma genérica que todos los planes que puedan tener incidencia en el territorio se sometan a informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo**.

E. Título IV.- La ordenación urbanística.

El título IV establece detalladamente la ordenación urbanística. **El nuevo esquema de los instrumentos de ordenación urbanística pretende simplificar la visión del planeamiento general** como un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a complicar su tramitación, incluso para los casos más simples. **Así, se ha configurado un sistema de instrumentos de ordenación basado en DOS figuras que simplifica su tramitación y facilita su desarrollo**. Por un lado, el **PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN MUNICIPAL**, como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo, y, por otro, el **PLAN DE ORDENACIÓN URBANA**, como instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación de esta.

Este **sistema dual** de planeamiento, que sin duda viene a clarificar el marco actual, se complementa y desarrolla con un sistema de instrumentos de ordenación de segundo nivel en el que se mantiene la figura del Plan Parcial de Ordenación para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico y el Plan Especial para actuaciones de reforma interior en suelo urbano, cuyo objeto y finalidad se clarifica. Este sistema de planeamiento se complementa con otros instrumentos de ordenación urbanística.

F. Título V.- La ejecución urbanística.

El título V se dedica a regular la ejecución urbanística, estableciendo una serie de disposiciones relativas a la actividad administrativa de ejecución, los sujetos legitimados para

FJHC **Resumen Tema 39.- El Planeamiento Urbanístico en Andalucía**
la misma, las distintas formas de gestión, la ejecución mediante actuaciones sistemáticas y asistemáticas. En cuanto a la gestión urbanística, en el marco de la seguridad jurídica buscada, la Ley defiende con firmeza la **dimensión social del urbanismo**, pero apuesta decididamente por la **colaboración público-privada**.

G. Título VI.- La actividad de edificación.

En el título VI, que regula la actividad de edificación, y para una mejor sistemática de la norma, se ha optado por incluir de manera independiente la regulación de la ejecución de las obras de edificación, el deber de conservación y rehabilitación, la situación legal de ruina urbanística y los actos sujetos a licencia o declaración responsable.

H. Título VII.- La disciplina territorial y urbanística.

El título VII regula la disciplina territorial y urbanística, estableciendo el marco de la potestad inspectora, de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística, y la potestad sancionadora. Al respecto, las infracciones urbanísticas y contra la ordenación del territorio se clasifican en **leves, graves y muy graves**.

I. Título VIII.- Medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares.

J. Disposiciones adicionales.

K. Disposiciones transitorias.

En las **disposiciones transitorias** se establece un régimen flexible para adaptar a la Ley el planeamiento actualmente en vigor, distinguiendo los distintos supuestos de hecho en que se pudieran encontrar tanto el planeamiento general como los restantes instrumentos para su desarrollo y ejecución: aprobados y en vigor, en curso de aprobación y sin aprobación inicial. El objetivo es que sus determinaciones y sus principios se vayan incorporando, de manera gradual y progresiva, a nuestro ordenamiento. Si bien, **las modificaciones de los instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de la nueva LISTA**.

Por su parte, los instrumentos de ordenación urbanística se adaptarán a los planes de ordenación del territorio vigentes en el plazo que éstos hubieran establecido y, en todo caso, en el **plazo máximo de cuatro años** desde la entrada en vigor de esta Ley.

3.- TIPOLOGÍA DE PLANES POR SU FUNCIÓN, ALCANCE Y ÁMBITO TERRITORIAL. CONTENIDOS BÁSICOS.

El Sistema de Planeamiento Urbanístico es un **conjunto de instrumentos de carácter técnico y normativo redactados para ordenar el uso del suelo y para regular sus condiciones de transformación y de conservación**. Así, la ordenación urbanística se llevará a cabo mediante los siguientes instrumentos de vigencia indefinida:

a) Instrumentos de ordenación urbanística general: *El Plan General de Ordenación Municipal, el Plan de Ordenación Intermunicipal y el Plan Básico de Ordenación Municipal.*

FJHC **Resumen Tema 39.- El Planeamiento Urbanístico en Andalucía**

b) Instrumentos de ordenación urbanística detallada: Los Planes de Ordenación Urbana, los Planes Parciales de Ordenación, los Planes de Reforma Interior, los Estudios de Ordenación y los Planes Especiales.

c) Instrumentos complementarios de la ordenación urbanística: Los Estudios de Detalle, los Catálogos, las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización y las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística.

3.1.- Tipología, alcance y ámbito de los Instrumentos Urbanísticos.

El título IV de la nueva **Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**, está dedicado a la ordenación urbanística. A continuación, se recogen los distintos instrumentos de planificación urbanística que se describen en él:

A. Instrumentos de ordenación urbanística general

- **El Plan General de Ordenación Municipal:** tiene por objeto establecer, en el marco de la ordenación territorial, el modelo general de ordenación del municipio. En él se comprenden entre otros aspectos la clasificación del suelo entre urbano y rústico, y el esquema de los elementos estructurantes. **El Plan General de Ordenación Municipal es el marco para coordinar las políticas sectoriales** sobre su ámbito de conformidad con lo dispuesto en la ordenación territorial.
- **El Plan de Ordenación Intermunicipal:** tiene por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística conjunta. En todo caso, se limitará a lo estrictamente indispensable para este fin, procurando la mínima incidencia sobre la ordenación establecida en los municipios correspondientes.
- **El Plan Básico de Ordenación Municipal:** salvo que el instrumento de ordenación territorial disponga lo contrario, en los municipios que tengan una población inferior a 10.000 habitantes, siempre que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional, el Plan General de Ordenación Municipal y el Plan de Ordenación Urbana podrán ser sustituidos por un Plan Básico de Ordenación Municipal.

B. Los instrumentos de ordenación urbanística detallada.

- **Los Planes de Ordenación Urbana:** tienen por objeto establecer la ordenación detallada del suelo urbano, mediante algunas determinaciones, que no podrán contradecir las de los Planes Generales de Ordenación Municipal.
- **Los Planes Parciales de Ordenación:** tienen por objeto delimitar y establecer la ordenación detallada y la programación de una actuación de nueva urbanización en suelo rústico.
- **Los Planes de Reforma Interior:** tienen por objeto delimitar y establecer la ordenación detallada y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesaria una actuación de reforma interior en suelo urbano.

FJHC

Resumen Tema 39.- El Planeamiento Urbanístico en Andalucía

- **Los Estudios de Ordenación:** tienen por objeto la delimitación, ordenación detallada y la programación de una actuación de mejora urbana en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea.
- **Los Planes Especiales:** desarrollan y complementan las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística, no pudiendo sustituir a los restantes instrumentos de ordenación urbanística en sus funciones propias, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer. Podrán formularse en ausencia de dichos instrumentos o de previsión expresa en los mismos, no pudiendo contradecir sus determinaciones. Su ámbito o incidencia podrá ser municipal o supralocal, de acuerdo con su objeto y finalidad.

C. **Los instrumentos complementarios:** entre los que se encuentran los Estudios de Detalle, los Catálogos, las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización, y las Normas Directoras.

4.- COMPETENCIAS MUNICIPALES Y AUTONÓMICAS. SU RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y SECTORIAL.

La competencia autonómica en materia de urbanismo fijada en la Constitución, en su artículo 148, en el que se refleja de manera explícita que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Con lo anterior, el nuevo **Estatuto de Autonomía de Andalucía**, aprobado con la **Ley Orgánica 2 / 2007 de 19 de marzo la Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía**, que en su nuevo artículo 56 reafirma las competencias de la comunidad en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Por último, el marco competencial en materia de urbanismo queda cerrado con la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, que en su artículo 25 establece claramente que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en materia de urbanismo.

Con carácter general, puede resumirse que corresponde al municipio la tramitación y aprobación de todos los instrumentos de ordenación urbanística excepto aquellos Planes de Ordenación Intermunicipal y los que tengan incidencia supralocal.

Por otro lado, corresponde a la Comunidad autónoma tramitar y aprobar Planes de Ordenación Intermunicipal y tramitar y aprobar los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal. Asimismo, para el resto de instrumentos de ordenación urbanística deberá emitir informe (en 3 meses), que será preceptivo en todo caso, y vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado.

Al respecto de lo anterior, **cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por nueva LISTA** de forma que tal incumplimiento afecte al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma, se podrá dar lugar a la suspensión motivada de cualquier instrumento de ordenación urbanística general por parte del Consejo de Gobierno.

FJHC Resumen Tema 39.- El Planeamiento Urbanístico en Andalucía**4.1.- Tramitación de los planes.**

La tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico viene regulada principalmente en el Título IV, Capítulo II sobre “Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística” de la nueva LISTA. Las fases de tramitación de los instrumentos de planeamiento son las siguientes: **Consultas y Avance, Aprobación Inicial y Aprobación Definitiva**. Será preceptiva la aprobación del Avance en los instrumentos de ordenación urbanística general y en los restantes instrumentos sometidos a evaluación ambiental estratégica, conforme a lo dispuesto en la legislación ambiental.

Por otro lado, a continuación, se recoge el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística.

La Administración competente para la tramitación aprobará inicialmente el instrumento de ordenación urbanística y lo someterá a información pública por plazo no inferior a veinte días. Durante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, la Administración competente para la **aprobación inicial** podrá acordar la suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas concretas o usos determinados, siempre que se justifique la necesidad y la proporcionalidad de dicha previsión. **El plazo máximo de la suspensión que se establezca no podrá ser superior a tres años desde el acuerdo de aprobación inicial.** En todo caso, la suspensión acordada se extinguirá con la publicación y entrada en vigor del instrumento de ordenación urbanística. Durante la información pública se solicitarán los informes sectoriales previstos legalmente como preceptivos e informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Asimismo, en los instrumentos de ordenación urbanística general se solicitará **informe preceptivo y vinculante de la** Consejería competente en materia de delimitación de los términos municipales. **El plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres años a contar desde la aprobación inicial.**

Finalmente, la nueva LISTA recoge la posibilidad de tramitación a iniciativa privada en su artículo 80, presentando ciertas peculiaridades con respecto a la tramitación anteriormente descrita.

4.2.- Relación con la planificación territorial y sectorial.

Según el artículo 48 de la LISTA, se consideran **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio** los instrumentos de planificación sectorial y las estrategias sectoriales de la Junta de Andalucía que, por razón de su contenido y alcance, y de conformidad con la legislación específica de aplicación, tienen una repercusión directa sobre las relaciones y actividades que se desarrollan en el territorio y, por ello, su elaboración y tramitación deben llevarse a cabo de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, sin perjuicio de los contenidos específicos establecidos por la correspondiente legislación sectorial o por el acuerdo que disponga su formulación, incluirán los siguientes **contenidos**:

- a) La expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector.
- b) La especificación de los objetivos territoriales a conseguir, de acuerdo con las

FJHC

Resumen Tema 39.- El Planeamiento Urbanístico en Andalucía

necesidades sectoriales y las directrices establecidas por los planes de ordenación del territorio para la planificación sectorial.

c) La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten.

Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en la materia, acordar la formulación de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

Una vez redactado el plan, el **órgano competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo emitirá informe sobre la incidencia territorial de sus determinaciones en el plazo de dos meses. Transcurrido este periodo sin pronunciamiento expreso, se considerará que dicho informe tiene carácter favorable. El plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno.**

Para concluir el tema, en **relación con la influencia de la Planificación Sectorial**, hemos de señalar que son muchos los informes que exige la normativa sectorial. A continuación, se citan algunos de los más relevantes:

• Normativa Andaluza:

- Evaluación Ambiental: Art 40 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental
- Ferrocarriles: Art 11.2 de la Ley 9/2006 de Servicios Ferroviarios de Andalucía
- Puertos: Art. 14.1 de la Ley 21/2007 de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía
- Vías Pecuarias: Art. 41.1 y 2 del Decreto 155/1998 Reglamento de vías pecuarias de la CA de Andalucía
- Aguas: Art 42.2 y 11.7.b) de la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía. También Art. 17 del Decreto 189/2002 (modificado por Decreto 36/2014)
- Carreteras: Art 35.2 de la Ley 8/2001 de Carreteras de Andalucía

• Normativa Estatal:

- Costas: Art.112 y 117 de la Ley 22/1988 de Costas. También por la D.T.1ª de la Ley 2/2013 por la aplicación de la D.T.3ª de la Ley 22/1988
- Aguas: Art 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas RDL 1/2001
- Carreteras: Art. 16.6 Ley de Carreteras
- Puertos: Art.56 Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (RDL 2/2011)
- Ferrocarriles: Art. 7.2 de la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario