

La ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Las clases de suelo y las actuaciones de transformación urbanística.

Law 7/2021, of december 1, which promote the sustainability of the Andalusian Territory

José Zamorano Wisnes¹

Profesor de la Universidad de Huelva

ORCID ID 0000-0002-2631-1793

Researched ID AAG-1853-2020

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CLASES DE SUELO. 1. El suelo rústico. A. Los usos y actuaciones ordinarias en suelo rústico. a). Los usos ordinarios. b). Las actuaciones ordinarias. B. Las actuaciones extraordinarias. C. Actuaciones sobre el hábitat rural diseminado. D. Las actuaciones de transformación urbanística. a). La delimitación y ordenación de las actuaciones de transformación urbana. b). Deberes de la promoción de las ATU de nueva urbanización. 2. El suelo urbano. A. Los usos del suelo urbano. B. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones urbanísticas. a). Actuaciones en el medio urbano para la mejora de la calidad o sostenibilidad. b). Actuaciones para la obtención de sistemas generales o locales. c). Actuaciones para completar la urbanización. C. Actuaciones de mejora urbana (AMU). D. Actuaciones de reforma interior. III. RESUMEN. IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo es un estudio parcial de la Ley andaluza 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, por cuanto se centra en las clases de suelo y en las actuaciones que se autorizan en la misma, con especial atención, como no podía ser de otro modo, en las actuaciones de transformación urbanística.

¹ Esta investigación se realizó dentro del Proyecto Nuevo Derecho Urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación (DER2017-84387-P).

Recibido: 24/05/2022

Aceptado: 13/06/2022

En relación con estas materias, la LISTA supone un cambio importante con relación a la LOUA, a la que deroga, pues por un lado suprime, como clase de suelo, el suelo urbanizable, de manera que los tipos de suelo quedan establecidos exclusivamente en función de su naturaleza. Y, en segundo lugar, por cuanto siguiendo la línea iniciada por la Ley del Suelo de 2007, hace girar los deberes y cargas urbanísticas sobre la actuación de transformación y no, como en la legislación anterior, sobre el propietario del suelo.

En el suelo rústico resulta novedosa la nueva categoría de suelo preservado, que es una categoría intermedia entre el suelo protegido y el suelo común, así como la clasificación de las actuaciones en: ordinarias, extraordinarias y de transformación urbanística.

En el suelo urbano, las actuaciones se clasifican en urbanísticas y de transformación urbanística. La distinción entre unas y otras se encuentra, como veremos, en la intensidad o amplitud de la operación.

PALABRAS CLAVE: Suelo rústico, suelo urbano, actuaciones ordinarias, extraordinarias, de transformación urbanística y actuaciones urbanísticas.

ABSTRACT: The present work is a partial study of the Andalusian Law 7/2021, of December 1, which promote the sustainability of the Andalusian territory. It focuses on the types of soil and the actions that are authorized on it, with special attention, as it could not be otherwise, in the actions of urban transformation.

In relation to these matters, this law supposes an important change in relation to the Law, the LOUA, since on the one hand it suppresses as a type of land, the developable land, therefore, these are established exclusively according to their nature. Secondly, following the line initiated by the Land Law of 2007, it turns the urban duties and charges on the transformation action and, not, as in the previous legislation on the owner of the land.

In rustic land, the new category of preserved land is novel, it is an intermediate category between protected land and common land, as well as the attempt to classify the actions in it as ordinary, extraordinary and urban transformation.

On urban land, the actions are classified as urban planning and urban transformation. The distinction between one and the other is found, as we will see, in the intensity or breadth of the operation.

KEYS WORDS: Rustic land, urban land, ordinary and extraordinary actions, urban transformation and urban development actions.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado diciembre se aprobó la Ley 7/2021, 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA). Con su aprobación se deroga la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que ha tenido una vigencia de 19 años escasos. Se reproduce así en el urbanismo andaluz una constante de nuestro derecho administrativo en general y, en particular, del derecho urbanístico: las normas se quedan obsoletas en pocos años, por lo que, tenemos poco tiempo para consolidar un cuerpo doctrinal y jurisprudencial que dote de seguridad jurídica la aplicación de la Ley. En aras a la verdad, hemos de reconocer que, afortunadamente, esos cambios no suelen ser radicales y que, en la mayoría de las veces y, desde luego, en las leyes urbanísticas son, por decirlo de algún modo, menores, de forma que las grandes instituciones de nuestro derecho permanecen.

No obstante, conviene empezar por afirmar que la LISTA, al contrario de lo ocurrido con la LOUA, que trasladó al derecho andaluz la legislación estatal con pequeñas modificaciones, contiene algunas innovaciones de cierta relevancia, en algunos casos obligada por la legislación estatal vigente [Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU)], legislación básica que ha incidido de forma notable en el régimen jurídico del suelo y, en una percepción más ambientalista del mismo. De modo que el suelo ha dejado de ser un recurso, el elemento físico sobre el que actuar, para ser reconocido como lo que siempre debió ser, un recurso natural básico, escaso y fácilmente destructible.

Su utilización, por tanto, debe realizarse de modo que se garantice su capacidad de renovación² o, como afirma el art. 3.1 TRLRSRU, el uso del suelo tiene como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, concepto que desarrolla el número siguiente.

En las siguientes líneas vamos a comentar alguna de las principales novedades de la LISTA para, a continuación, centrarnos en el objeto de este trabajo, las clases de suelo, sus usos y los planes urbanísticos adecuados para las distintas actuaciones de transformación urbanística (ATU) o actuaciones urbanísticas (AU).

La exposición de motivos (EM) de la Ley andaluza, en su apartado segundo, plasma sus objetivos. Se trata de un listado de buenas intenciones con el que es imposible estar en desacuerdo salvo, quizás, en algún aspecto puntual. La enumeración de éstos, en los que no vamos a detenernos, empieza por la sostenibilidad como principio rector de la LISTA, que incorpora el impulso de la transición energética, una

² El artículo 196 Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que “*Los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación*”.

nueva visión del urbanismo que busca un desarrollo sostenible de las ciudades en contraposición al crecimiento “expansivo y continuo” y pretende una ciudad compacta y diversificada. Para el medio rural, este nuevo urbanismo pasa por “ampliar la base económica”, incorporando nuevas actividades y “con una limitada función residencial”. Más adelante volveremos sobre esta cuestión, pero no compartimos que el desarrollo sostenible del medio rural pase, necesariamente, por flexibilizar el uso residencial en espacios no aptos para ello, transformado espacios naturales, sacrificando el interés general en favor del interés particular, por respetable que éste sea.

La novedad más evidente para quien se acerque a la LISTA es que en ella se integra la regulación, tanto de la ordenación del territorio (título III), como de la urbanística. Por tanto, se derogan de un lado la LOUA, como se dijo, y de otro, la LOTA (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía). Nos inclinamos a pensar que esta integración es fundamentalmente formal, es decir, se refunden las dos normas en una, pero manteniendo, por decirlo de alguna forma, cada una sus instituciones e, incluso, creando algunas nuevas para la ordenación del territorio, que de este modo podrá ejecutarse directamente en paralelo al urbanismo. De esta manera, no se han integrado los instrumentos de planeamiento de ambas, ni los instrumentos de gestión, ni incluso la disciplina urbanística, más allá de añadir al título de algunos artículos el término territorial. Y ello, aun cuando respecto de los primeros la EM dice que se facilita la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística a la ordenación territorial.

Con la finalidad de simplificar y agilizar la ejecución de la Ley, se dice que se simplifican las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, y que se eliminan trámites innecesarios, citando, en este sentido la supresión del trámite de “bases y estrategias territoriales” de carácter preparatorio del POTA (apartado III.4). No obstante, el procedimiento de aprobación del POTA, establecido en el art. 41, ha de hacerse compatible con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) regulado en la LGICA³ (art. 38), en el cual se prevé un trámite de consultas a las administraciones afectadas y personas interesadas que puede hacer innecesarias las “bases y estrategias territoriales”, pero también se podría haber optado por hacer coincidir las “bases y estrategias” de la tramitación del POTA con el periodo de consultas de la tramitación de la EAE; lo que resulta claro es que agilizar, no parece que se agilice mucho. En relación con el POTA, según la EM, debe ser objeto de revisión inminente para adecuarlo a la realidad, ajustando el marco competencial y potenciando “las actuaciones territoriales directas”.

En la planificación territorial destaca, por otro lado, por la eliminación del “non nato” plan de protección del corredor litoral de Andalucía. La LISTA parece

³ Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

desconocer una realidad innegable: que el litoral es un espacio especialmente sensible, que acusa sobremedida cualquiera acto de transformación que se realice en el mismo, y, para cuya protección se han mostrado insuficientes los POT⁴ y, por supuesto, los planes municipales. Ello ha provocado un incremento de la presión sobre dicho espacio, incluso sobre la ribera del mar. Presión que intentaba frenar el PPCLA⁵ y que, mucho nos tememos, se mantenga o aumente con la nueva Ley.

Esa presión se verá incrementada, a nuestro juicio, con la previsión del art. 35 que favorece la transformación de este espacio, al no establecer más limitación para la misma, que la necesaria intervención de la Administración de la Junta de Andalucía en la aprobación de actuaciones de transformación, pues califica determinaciones en tal sentido como “con incidencia en la ordenación del territorio” e incluso, más claro, el art. 36.1.b), donde dispone que los POT establecerán las zonas que por sus funciones territoriales o por sus valores naturales o paisajísticos debe ser preservados. Luego, para la Ley existen terrenos litorales que pueden no tener esos valores.

A pesar de lo anterior, consideramos un acierto la mera identificación de qué se considera “el litoral”, para lo cual el art. 35 hace suyo lo dispuesto en el art. 42.3 del derogado Decreto-Ley 5/2010, al hacer coincidir el espacio litoral con la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), excluyendo las zonas contiguas a los márgenes de los ríos.

II. LAS CLASES DE SUELO

El art. 12 de la LISTA establece dos clases de suelo: suelo urbano y suelo rústico, en las cuales incluye la totalidad del territorio andaluz. Ello supone la eliminación, como clase de suelo, del urbanizable, con ello se sigue la línea iniciada por la Ley del Suelo de 2007, de suprimir una clase de suelo que no se identificaba por su situación, sino por su destino, con lo que el resultado se volvía un tanto confusa.

1. Suelo rústico

El art. 14 establece los suelos que se integran en la clase de rústico, como veremos, con alguna innecesaria imprecisión. Así, se incluyen en esta clase de suelo:

i. Los suelos especialmente protegidos por legislación sectorial, siempre que el régimen jurídico de los mismos demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico y, siempre que, previamente se hayan aprobado los actos o disposiciones para su delimitación o identificación.

⁴ Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

⁵ Una opinión contraria es la mantenida por CRIADO SÁNCHEZ, A. (2022).

La comparación de este precepto con su precedente [art. 46.1.a) LOUA], supone la adición del requisito de que los suelos estén previamente delimitados. Parece que el legislador andaluz haya pretendido limitar la categoría de suelo rústico de especial protección. Así, una interpretación literal de la norma nos llevaría a afirmar, por ejemplo, que los terrenos pertenecientes a la ribera del mar que no cuenten con el correspondiente deslinde no serían incluidos en esta categoría de suelo, sino en el suelo rústico común.

Entendemos que, sean cuales fueran las intenciones del legislador, una interpretación en el sentido expuesto no sería conforme a la legislación estatal sobre el suelo, y ello, por imperativo de lo dispuesto en el art. 21.2.a) del TRLSRU, dictada en virtud de la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de medio ambiente, competencia que, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, cumple una función de “ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso” [SSTC 69/2013, FJ 1 y 141/2014, FJ 5.E)]. En virtud de la indicada norma forman la clase de suelo rural, en todo caso, “los terrenos excluidos de dicha transformación por legislación de protección o policía del dominio público”. Por otro lado, debe recordarse que el Tribunal Supremo ha sostenido en múltiples ocasiones el carácter reglado de estos suelos rurales, entre otras muchas en la sentencia de 6 de septiembre de 2016 (RC 1215/2015)⁶.

ii. Una nueva categoría, creada por la LISTA, es el suelo rústico preservado. El matiz con respecto al protegido, lo aclara la EM, en el apartado III. Significa que esa condición no es irreversible: la reversión se producirá cuando se pierdan las condiciones o valores que hicieron necesaria su preservación, bien por la desaparición de los riesgos que suponen o bien por haber sido decidido así por la legislación territorial o urbanística en virtud de sus valores, previa la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento territorial o urbanístico que así lo establezca.

En esta categoría se incluye el suelo preservado de la urbanización por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, lo que hace incompatible su transformación mediante la urbanización mientras subsistan dichos procesos o actividades. Las novedades respecto a la letra i) del art. 46.1 LOUA son, por un lado, que no se establece la clase de riesgos a que se refiere el precepto, mientras que en la norma anterior se concretaban en riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros. Esta diferencia no impide mantener que se trata, como ya lo era en la LOUA, de una lista abierta en la que se incluyen esos riesgos y cualesquiera otros, ya sean de carácter natural o tecnológico [art. 21.2. a) TRLSRU].

⁶ La misma opinión sostiene SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007, p. 373 y sig.).

La misma condición de suelos preservados tienen aquellos que lo sean por decisión de la ordenación territorial o urbanística; esto es, se preservan, no se protegen.

En la nueva Ley se refunden en una las antiguas letras e); f) y k) de la derogada LOUA, sin que por lo demás haya novedades relevantes, salvo la supresión de las condiciones estructurales del municipio a las que no hace referencia la LISTA; no obstante, las razones de racionalidad y viabilidad de la nueva Ley pueden subsumir, sin demasiadas dificultades interpretativas, esas condiciones estructurales. Por otro lado, esta refundición parece un acierto, así como el dejar claro que, la existencia de razones que impidan la transformación del suelo mediante la urbanización implica su inclusión en la categoría de preservado.

Al hilo de la interpretación del art. 46 LOUA, algún sector de la doctrina postuló que se diese un tratamiento unitario a los suelos con valores agrícolas, ganaderos, forestales y a los que se mantenían como SNU por razones de sostenibilidad⁷.

iii. El resto del suelo se incluirá en la categoría de rústico común. Se trata, por tanto, de una categoría residual que incluye los suelos que no deban ser incluidos como de especial protección o preservados.

iv. El Hábitat Rural Diseminado (HRD) no se considera una categoría del suelo rústico al enumerarse en el núm. 2 del art. 14. En consecuencia, las categorías serían suelo rústico especial protección-HRD; suelo rústico preservado-HRD o suelo rústico común-HRD, ello supone, como veremos en el art. 23, que las actuaciones en HRD serán las compatibles con la categoría de suelo en que se localicen.

Por lo demás, la consideración de HRD no sufre ninguna alteración respecto a la definición de la legislación anterior [letra g) del art. 46.1 LOUA y art. 21 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable].

El HRD incluye los suelos construidos en algún momento histórico con edificaciones vinculadas a actuaciones agrícolas o ganaderas, sin estructura urbana, que disponen de valores que el municipio considere dignos de ser preservados y que pueden estar necesitados, lo que será lo más usual, de algún servicio, dotación o infraestructura.

Resulta novedosa en la LISTA, la obligación de remitir el acuerdo de aprobación que incluya la delimitación de suelos rústicos de especial protección (SREP), de los suelos rústicos preservados (SRPR) y HRD al Registro de la Propiedad. Parece una medida plausible en tanto que pretende otorgar mayor publicidad, para el co-

⁷ MENÉNDEZ REXACH, A. (2003, pp. 229 y 230).

nocimiento general a los suelos incluidos en estas clases. En urbanismo, todo lo que suponga publicidad y claridad nos parece digno de elogio.

Mayores críticas merece el limbo en el que quedan los suelos en transformación. En efecto, la lectura conjunta de los artículos 13 y 14 pone de manifiesto que los suelos transformados, en las condiciones establecidas en el precepto señalado en primer lugar, son suelo urbano; que el suelo rústico es el que acabamos de señalar, por lo que parece que, el suelo rústico común es un suelo apto para su futura transformación, de acuerdo con lo que establezca el planeamiento municipal. Entonces, el suelo cuya transformación se ha iniciado, pero no ha concluido, ¿en qué clase de suelo se integra? La LISTA no lo incluye en ninguna clase; sin embargo, es claro que, de conformidad con el art. 21.2.b) TRLSRU, integra la situación básica de suelo rural.

Parece que una interpretación conjunta de los preceptos de la LISTA citados nos lleva a incluirlo en la clase de suelo rústico, pues de un lado, el art. 13 establece un *numerus clausus*, de modo que solo es urbano el suelo que reúna alguna de las condiciones enumeradas en el mismo y, en cualquier caso, esté integrado en la malla urbana, mientras que el suelo rústico común es un *numerus apertus*: “el resto del suelo rústico”. En defecto de ésta, la interpretación analógica de la norma andaluza y las que acabamos de citar de la TRLSRU conduciría a la misma conclusión. Sin embargo, no habría estado de más que el legislador en aras del principio de “buena regulación”, que postula en la EM de la Ley (apartado II.10), hubiese contemplado este supuesto, por demás, bastante común.

A. Los usos y actuaciones ordinarias en suelo rústico

El art. 20 enumera las actuaciones en suelo rústico y, desafortunadamente, mezcla usos y actuaciones, estableciendo para ambos las siguientes condiciones, clásicas en nuestro derecho urbanístico: en primer lugar la compatibilidad con el planeamiento; en segundo lugar la prohibición de que esas actuaciones induzcan la formación de nuevos asentamientos, presumiendo que se produce esa inducción cuando por su situación respecto a otros asentamientos ya existentes o, a otros usos, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios; por último, el precepto mencionado exige la existencia de una vinculación entre las actuaciones y el uso que justifica su implantación.

El art. 21 LISTA distingue entre usos y actuaciones ordinarias, los primeros enumerados en el núm. 1 y, las segundas, en el número 2. Los usos se definen por la utilización que puede darse al suelo, cuya realización no precisan licencia: las actuaciones son las operaciones de transformación del suelo necesarias para la realización de esos usos ordinarios, ya sea a través de obras, instalaciones, edificaciones, viarios, infraestructuras o servicios técnicos. Las actuaciones requieren, para su ejecución, la oportuna licencia urbanística municipal (núm. 3 del referido artículo).

La nueva Ley hubiera resultado más comprensible si no hubiese cometido el mismo error que la LOUA con su régimen del suelo no urbanizable⁸, articulando de forma poco clara usos y actividades, confusión que parece provocada por el anhelo de sustraer del control municipal la instalación de las infraestructuras de producción y transporte de la energía⁹, exclusión que consideramos no debería producirse, pero que, en cualquier caso, hubiese sido más claro sustraerla sin confundir unos y otras.

a) Los usos ordinarios

Los usos ordinarios son, en primer lugar, los tradicionales del suelo rústico, a saber, agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado al sector primario de la economía que no suponga la transformación de la naturaleza rústica.

Se incluyen también como usos ordinarios los aprovechamientos hidráulicos, concepto que hace referencia a la utilización o aprovechamiento, incluida la policía de aguas (STC 227/1988, FJ 18). Entendido así, ningún problema plantea su inclusión entre los usos ordinarios de suelo rústico.

También se incluyen como usos ordinarios los vinculados a las energías renovables, lo que nos ofrece más dudas, pues ¿qué quiere decir el legislador con ello?: ¿la producción? ¿el consumo? ¿ambos? El término uso parece sinónimo de utilización que puede darse a las energías renovables, es decir, consumo, lo que, desde luego no plantea dificultad alguna, pero, por qué no la utilización de cualquier energía. Si el legislador esta haciendo referencia a la producción, debiera haberse ubicado en el número siguiente y, lo que es más importante, no podría estar exento de control municipal a través de la licencia, entre otras razones por el impacto paisajístico que estas instalaciones producen, ya sean la fotovoltaicas o las eólicas. Lo mismo se puede decir de las telecomunicaciones, el uso del teléfono o internet, es decir, el consumo no debe estar incluido en apartado alguno, no está sometido a control urbanístico y, si se refiere a la producción a través de repetidores, entendemos que no deberían estar en este apartado, sino en el siguiente.

Continúa la norma calificando como usos “*el fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones*”. El Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones

⁸ Véase en este sentido la crítica de MENÉNDEZ REXACH, A. (2003, p. 233).

⁹ El art. 44.1.e).2º establece como contenido de los planes subregionales, la previsión y directrices para la localización e implantación de infraestructuras del ciclo integral del agua, tratamiento y eliminación de residuos, de telecomunicaciones, energéticas y otras análogas. Y, fundamentalmente el art. 139.3.a) que exceptúa de control previo, declaración responsable o comunicación previa las obras de implantación de infraestructuras y servicios técnicos, cuando la legislación sectorial establezca un sistema de armonización con la ordenación urbanística.

(SACE) fue creado por la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético de Andalucía.

El objetivo de la Ley es que el sector empresarial ponga en marcha planes para la reducción de sus emisiones GEI en aquellas actividades no incluidas en el ámbito de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero, en este sentido el art. 3 LSACE. Según la indicada Ley andaluza, estas actividades deben elaborar un plan de reducción y para el supuesto de que todas o parte de las emisiones no puedan reducirse, se articula el sistema de compensación y autocompensación, establecidos en los arts. 37 y 38. Los proyectos de compensación son actuaciones que tienen por objeto incrementar la capacidad de sumidero de carbono en terrenos públicos: los de autocompensación tienen el mismo objeto en terrenos sobre los que el productor de emisiones tenga derechos reales que le autoricen a realizar esas actuaciones.

La calificación como usos ordinarios de estos proyectos no plantea dificultad alguna. Sin embargo, la LISTA habla de “*fomento*”, concepto cuya inclusión como uso ordinario tiene poco sentido. Me inclino a pensar que el legislador está pensando en la ejecución de los proyectos, que insisto, en la medida que se trata fundamentalmente de plantaciones son perfectamente asimilables a otros usos ordinarios, como los usos de carácter forestal.

Para terminar, la Ley califica como usos “*la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo*”. Como acabamos de decir, entendemos que se trata de una actividad y no de un uso, por lo que debería haberse incluido en el número 2 de este artículo.

b) Las actuaciones ordinarias

La letra a) del número 2 califica como actuaciones ordinarias, las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios necesarios para el buen funcionamiento de los usos ordinarios, atendiendo a ello, aun cuando la interpretación como uso resulta bastante vacua o incompleta, como acabamos de ver, habría que entender incluidas en este apartado, las actuaciones necesarias no solo para los usos del sector primario, sino también para las energías renovables y, las telecomunicaciones; esta interpretación permite someter a licencia municipal cualquiera de estas construcciones.

Se incluyen en el apartado anterior las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de materias primas generadas en la explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal. El concepto de “*primera transformación*” no tiene una definición legal y la industrial es preciso referirla a las distintas actividades industriales. Su incorporación al derecho urbanístico es-

pañol se ha producido a través de la Ley 2/2016¹⁰ y el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueban las normas reglamentarias de la esta Ley¹¹. Parece que el legislador andaluz, al igual que el gallego, ha optado por industrializar el suelo rural. Por lo que habrá que esperar al prometido reglamento de la Ley para conocer el desarrollo del indicado precepto y si el mismo contiene alguna aclaración que nos sirva para concretar con mayor precisión que se entiende por actividades de primera transformación.

Igualmente se incluyen como actuaciones ordinarias las edificaciones destinadas al uso residencial necesarias para el desarrollo de usos ordinarios del suelo rústico, entre las que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos de temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

De esta forma, la Ley abre la puerta al uso residencial en el suelo rural, limitando los controles administrativos a la obtención de licencia municipal de obras. Como condición de la citada utilización ordinaria, se establece que las mismas sean necesarias para el desarrollo de usos ordinarios, condición que habrá de ser interpretada con carácter restrictivo, pues la función residencial en el medio rural no es rechazable, pero si limitada (EM II.1). De modo que deberá existir una relación directa entre alguno de los usos ordinarios que hemos relacionado y la vivienda, no siendo autorizables aquellas en que esa relación no exista. Al respecto, la STSJA sede Málaga de 15 de julio de 2013 (REC 1184/2011) destaca, aunque aplicando la LOUA, la necesaria vinculación entre la vivienda y el uso agrícola, ganadero o forestal.

Por otro lado, deberán ser adecuadas y proporcionadas al uso al que se destinen [art. 6.b) LISTA], con lo que se quiere destacar que tanto el tamaño como las instalaciones tiene que ser adecuados a su carácter de viviendas vinculadas a los usos primarios. Sobre esta cuestión nos parece de interés la transcripción de la sentencia del TSJ de Castilla-León con sede en Burgos de 9 de febrero de 2018 (REC 107/2015)

“Por ello considera la Sala (y también así lo dice la sentencia de instancia) que no basta para conceder la autorización de uso excepcional relativa a la construcción de vivienda unifamiliar que no se produzca riesgo de formar un nuevo núcleo de población, ya que a nadie se le escapa que la reiterada construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico común aunque no formen

¹⁰ La Ley LSGA incorpora el concepto de actividades complementarias de primera transformación después de haber especificado un conjunto de actividades del sector primario, p.e. del sector agrícola las edificaciones o construcciones destinadas a almacenes agrícolas, talleres, garajes, parques de maquinaria agrícola, viveros e invernaderos.

¹¹ El Decreto 143/2016 fue objeto de una reciente modificación de la que nos interesa el artículo diecisiete, por el que se modifica el art. 53, con el objetivo declarado de hacer del suelo rústico un suelo productivo, se dice que, son actividades complementarias al sector primario aquellas que sirven de apoyo a las explotaciones agropecuarias o forestales, las necesarias para realizar actividades de elaboración y comercialización, limitando la dimensión de las construcciones para realizar estas actividades a 800 metros.

núcleo de población podría contribuir a degradar seriamente el suelo rústico con pérdida de las características que le son propias, por cuanto que de seguir el criterio de la parte actora, hoy apelada, se podría <manchar> todo el suelo rústico común de infinidad de casas unifamiliares aisladas, que seguramente no formarían núcleo de población, pero que conformarían una situación urbanística totalmente degradante para el suelo rústico que en todo caso pretende evitar la Ley y el Reglamento, citados, de Castilla y León [...]"

Salvando las diferencias sobre la ordenación del uso residencial en suelo rústico que existen entre la legislación castellano-leonesa y la andaluza, ambas tienen en común la prohibición de que ese uso en suelo rústico forme núcleos de población y, por lo que entendemos que, en ambos casos, esa conformación degradante del suelo rústico a que hace referencia la sentencia es contrario al espíritu de la Ley.

En tercer lugar, la LISTA establece como utilización ordinaria, la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente no previstos en el planeamiento y que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo. De nuevo, aparecen las infraestructuras, que recordemos, en el número 1 del mismo artículo se han calificado como uso. Pues bien, cuando es utilización serán las "actuaciones" quienes valorarán su ubicación, teniendo en cuenta el menor impacto provocado sobre el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio histórico, la funcionalidad y eficiencia, así como el menor coste de ejecución y mantenimiento. La redacción del precepto plantea muchas dudas, la primera y esencial, ¿se trata de un uso o de una actividad?, la pregunta, como sabemos, no es inocua. En segundo lugar, y no menos importante, es preguntarse quién o qué entiende la Ley por "actuaciones" dotadas de capacidad para valorar conveniencia de la ubicación.

Por otro lado, si se trata de una actividad, ¿quién y con qué criterios resuelve que la instalación necesariamente deba discurrir por suelo rústico? Y ¿en qué suelos rústicos debe ejecutarse? Cuestión ésta que no resultó pacífica durante la vigencia de la LOUA (art. 42), por lo que fue objeto de diversas modificaciones, la última de las cuales, la operada por el Decreto-Ley 6/2020, añade un nuevo párrafo que excepciona del régimen común de AIP a las infraestructuras hidráulicas, energéticas y mineras, limitando la intervención de los ayuntamientos a la emisión de un "informe de compatibilidad urbanística"¹².

La LISTA, pendiente de desarrollo reglamentario, como sabemos, es menos concreta, pero parece apuntar en la misma dirección, pues no de otra forma puede entenderse la referencia que se realiza a qué será la "actuación" quien resolverá y dónde se instalan las infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos.

¹² Esta modificación fue objeto de un estudio crítico por nuestra parte, en el que destacábamos la privatización de la ordenación del territorio que suponía esta norma (2020, p. 22).

No obstante, mientras tal desarrollo reglamentario se produce, entendemos en primer lugar, que la ejecución de instalaciones es una actividad y, en consecuencia están sometidas a licencia; y, en segundo lugar, que deben ser los ayuntamientos quienes valoren la ubicación más adecuada para la implantación de estas actuaciones, por cuanto, como proclama el art. 3.4., “*la actividad urbanística es una función pública que, corresponde a los Municipios*” y, que incluye, la ordenación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo [letra a)], declaración que realiza, también, el art. 4.1 TRLSRU que prohíbe que esa función pública sea objeto de transacción, se trata, como ha dicho la doctrina, “*de una intervención o policía administrativa del uso del suelo*”¹³.

Por otro lado, la norma articula una facultad eminentemente discrecional, pues para tomar la decisión de la ubicación más adecuada se deben barajar criterios tan diversos, como a veces opuestos: así, el medio ambiente y el menor coste de la ejecución.

Finalmente, la letra d) incluye como actuaciones ordinarias las de conservación, mantenimiento y mejoras de los HRD, si bien, en este caso, establece que tales actuaciones deben estar previstas en el instrumento de planeamiento urbanístico que corresponda. En caso de no estar previstas, el régimen aplicable a las mismas es el dispuesto en el art. 23

B. Las actuaciones extraordinarias

Las actuaciones extraordinarias para ser legitimadas requieren de una autorización administrativa previa a la licencia municipal (art. 22.3 LISTA). Esta autorización es equivalente a la aprobación de los proyectos de actuación de la LOUA (art. 42), por tanto, para su implantación se precisa de dos autorizaciones administrativas con distinto objeto, una primera que autoriza la inserción de la actividad y, la segunda, la licencia municipal que autoriza las obras precisas para el desarrollo de la misma. Su tramitación también es muy similar a la de la LOUA, si bien, la LISTA da audiencia a los propietarios limítrofes y a las Administraciones que tutelen intereses públicos afectados, por lo demás, el trámite se resuelve con un periodo de información pública y, resolución del Ayuntamiento acordando la autorización o no de la actuación.

Un análisis conceptual de las actuaciones extraordinarias previstas en el art. 22.1 LISTA, parece autorizar dos grupos de intervenciones: por un lado, aquellas que permitan la implantación de usos y actuaciones de interés público o social que, además, contribuyan a la ordenación y desarrollo del medio rural; y, en segundo lugar, aquellas actuaciones que no puedan implantarse en el medio urbano por resultar incompatibles con éste.

¹³ Ver PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2007, p. 90).

Resulta claro que, con ello, el legislador andaluz amplía los usos no primarios que es posible implantar en el suelo rústico, lo que resulta aún más evidente de la lectura del número siguiente, pues entiende el legislador que estos usos pueden ser industriales, terciarios o turísticos o, incluso, cualquier otro, es decir, los referidos usos pueden pertenecer a cualquier sector de la economía.

La autorización de los usos lleva aparejada, la posible autorización de obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios e, incluso, edificaciones destinadas a usos residenciales. La previsión de implantación de usos secundarios o terciarios se aborda con la mayor amplitud por la Ley, lo que se justifica en la EM al establecer como objetivo de ésta “*ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales*”. Es necesario que esta autorización extensa de usos no primarios se armonice con el objetivo central de la Ley, que no es otro, que garantizar el principio de sostenibilidad en la ordenación territorial y urbanística que, además, viene impuesto por el art. 3 TR-LSRU, que obliga a proteger el carácter del medio rural y preservar sus valores, así como por el art. 2.2 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo del medio rural (LDMR), en la que el desarrollo del medio rural pasa por el fomento de las actividades primarias, la dotación de infraestructuras y equipamientos, potenciar los servicios públicos, lograr un alto nivel de calidad ambiental, etc. y, cuyo art. 33.d) recomienda desincentivar el urbanismo disperso. En definitiva, a nuestro juicio, es preciso matizar esa necesidad de implantación de usos del sector secundario y terciario en el suelo rústico.

Los preceptos de las normas estatales citadas y la LISTA parecen poner de manifiesto dos modelos de desarrollo del medio rural: el primero, incentivando el desarrollo de los usos y actividades primarios, característicos de esta clase de suelo; y otro, el apuntado por la LISTA, en el que el desarrollo del medio rural pasa por la implantación de usos característicos del medio urbano permitiendo cierto grado de urbanización (viarios, infraestructuras, servicios técnicos), con el fin de garantizar una implantación exitosa de aquellos usos¹⁴.

La nueva Ley andaluza prevé la autorización de estas actividades siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación u ordenación territorial o urbanística, y respeten el régimen de protección que le sea de aplicación. Luego parece que, potencialmente, se pueden implantar en suelos protegidos o preservados, lo que no era posible con la LOUA¹⁵

¹⁴ Como dice GONZALEZ REGIDOR, J. (2008, p. 20), se están primando los factores económico y social sobre el medio ambiental.

¹⁵ En este sentido MENENDEZ REXACH, citado, p. 237.

El párrafo segundo del art. 22.2 LISTA, prevé la posibilidad de autorizar viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan la formación de núcleos de población. Parece una obsesión del legislador andaluz “manchar todo el suelo rústico con viviendas”. En el caso de actuaciones extraordinarias, la vivienda unifamiliar no tiene por qué estar relacionada con los usos ordinarios o, incluso, con los extraordinarios. En definitiva, la implantación de viviendas en suelo rústico puede responder a: un uso ordinario siempre que están vinculadas a esos usos ordinarios; un uso extraordinario si están vinculadas a los usos extraordinarios y, un uso extraordinario sin vinculación a unos u otros. En este caso su implantación no tiene más límites que el de no inducir la formación de núcleos de población.

Otra novedad sustancial es que mientras las AIP de la LOUA eran provisionales, en la LISTA esa provisionalidad se reserva para algunos usos y actividades, de acuerdo con lo que determine por la norma reglamentaria que desarrolle la Ley. Esta reforma parece acompañarse más con la realidad de las actividades implantadas que la presunta provisionalidad, lo que en la práctica fue más teórico que real.

La prestación compensatoria mantiene el mismo porcentaje, aunque la cuantía se reduce significativamente respecto a la prevista en la LOUA (art. 52.5), pues la base de cálculo en la LISTA es el presupuesto de ejecución material de las obras, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos, mientras que, en la LOUA era el importe total de la inversión. Un ejemplo de esa reducción lo podemos encontrar en aquellos supuestos en que para hacer la actuación extraordinaria sea necesario la compra o alquiler del suelo: éste forma parte de la inversión, pero no del coste de la ejecución material de la obra, por lo que mientras en la LOUA formaría parte de la base de cálculo, en la LISTA, no.

La prestación compensatoria para las viviendas unifamiliares se incrementa hasta el 15% del presupuesto de ejecución material.

C. Actuaciones sobre el hábitat rural diseminado

Las actuaciones sobre HRD se regulan en el art. 23 y tienen un contenido igual al de las actuaciones ordinarias en HRD del art. 21, es decir se trata de aquellas que contribuyan a su conservación, mantenimiento y mejora, por lo que nos remitimos a lo comentado en páginas anteriores. La diferencia entre unas y otras, a nuestro juicio, se puede encontrar en el hecho de que dichas actuaciones estén previstas o no en el planeamiento urbanístico.

El coste de las actuaciones, así como las precisas para la adquisición de los suelos necesarios para realizar la actuación, se sufragan por los propietarios de los terrenos y edificaciones, hemos de suponer que unas y otras se abonaran en proporción a la superficie de suelo y/o edificación, equidistribuyendo cargas entre los propietarios,

que no olvidemos es uno de los objetivos de la Ley (EM, apartado 7). Pero de ello, nada dice la Ley.

El núm. 3 del artículo comentado, de modo subrepticio, introduce la posibilidad de implantar nuevas edificaciones, remitiendo su regulación a la norma reglamentaria que desarrolle la Ley, lo que no termina de casar con la clase de actuaciones que para este tipo de terrenos establece el núm. 1, al que acabamos de hacer referencia.

D. Las actuaciones de transformación urbanística

Las actuaciones de transformación urbanística (ATU) de suelo rústico se definen en el art. 24.1.b) como las de nueva urbanización, precepto que armoniza con lo establecido en el art. 7.1.a).2), si bien, este último detalla, además, que suponen el paso de un ámbito de la situación de suelo rural a la de urbanizado, para crear parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectada a la red de servicios exigidos por la ordenación territorial o urbanística.

Estas actuaciones solo pueden producirse para atender las necesidades de crecimiento, ya sea de la población o de la actividad económica, y siempre que una y otra precisen de más suelo para verse satisfechas (art. 31.1 LISTA y 20 TRLSRU), “en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible”. A nuestro juicio, la conjunción copulativa debió ser “y”, no “o”, pues el párrafo analizado, parece querer decir que con parámetros de crecimiento adecuados puede transformarse suelo rústico, aunque existan posibilidades de atender esas necesidades en suelo urbano, lo que contradiría los principios de sostenibilidad y racionalidad a que se refiere el propio párrafo. A ello se refiere, también, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sus sentencias de 21 de abril de 2015 (RC 1589/2013), 18 de junio de 2015 (RC 3436/2013) o 27 de septiembre de 2018 (RC 2339/2017) y otras muchas posteriores, al afirmar, la segunda de las sentencias citadas (fundamento jurídico 15^o):

“La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado pro Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico. [...]”

El Consejo Consultivo de Andalucía, en su preceptivo informe al Proyecto de Ley, destaca el carácter del suelo como recurso natural, escaso y no renovable, así como la ilegalidad de los desarrollos insuficientemente justificados¹⁶.

¹⁶ Informe Consejo Consultivo de Andalucía 214/2021, p. 139.

La LISTA añade una nueva razón que justifica el crecimiento ocupando nuevos suelos rústicos: la necesidad de completar la estructura urbanística. El término estructura hace referencia a “*la disposición o modo de estar las distintas partes de un conjunto*”¹⁷, por lo que estructura urbanística hace referencia a la disposición, organización de los distintos elementos urbanos (viviendas, industrias, usos terciarios, o dotaciones). En consecuencia, una estructura urbana inacabada será aquella que, por la disposición de los elementos urbanos en una zona de frontera, precise de algún complemento de cierre. De donde se concluye que la delimitación de una ATU por esta razón deberá tener un ámbito limitado a la zona de contacto con el suelo rústico y, además, debe tener un ámbito reducido.

Sea cual fuere la razón que justifica la ATU, los terrenos incluidos en la misma deberán ser colindantes con el suelo urbano existente, quedando integrados tras su transformación en la malla urbana (art. 31.2). De esta norma se excepcionan algunos supuestos, unos resultan, a nuestro juicio, justificados, como el regulado en la regla primera¹⁸ o el de los suelos planificados así por los instrumentos de ordenación del territorio; pero otros no tanto, como las actividades económicas o turísticas. Por ello la Ley exige que se justifique la razón de dicha discontinuidad¹⁹.

a) La delimitación y ordenación de las Actuaciones de Transformación Urbana

El artículo 25 LISTA, con una técnica deplorable, titula “propuesta de delimitación”, para en el núm. 1 indicar que “la delimitación” de las actuaciones de transformación corresponde al PGOM o, en los municipios de menos de 10.000 habitantes y no litorales o que formen parte de la aglomeración urbana, al PBOM (Plan Básico de Ordenación Municipal). La interpretación conjunta de este precepto y el art. 63.1.e) LISTA, en el que se indica que, el PGOM²⁰ establece el marco de la ordenación territorial, marco que comprende, entre otros, “*los criterios y directrices para los nuevos desarrollos de las actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico*”, de donde se infiere que: a) al Plan General le corresponde hacer una delimitación indicativa o, por decirlo de otro modo, fijar los criterios para que sea el planeamiento de desarrollo quien delimite el ámbito en suelo rústico, en este sentido, conviene recordar que según la EM (apartado III), al PGOUM se le asigna la función de configurar y definir el modelo de ciudad a medio y largo plazo; el PPO será quien delimite el

¹⁷ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Edición Tricentenario. Actualizada en 2021.

¹⁸ Los que no puedan ubicarse en continuidad con el suelo urbano, debido a la existencia de elementos naturales, infraestructuras o afecciones sectoriales.

¹⁹ A nuestro juicio, los crecimientos turísticos difícilmente estarán justificados, además de que el crecimiento de forma discontinúa supondrá un sobre coste económico poco razonable, en unos espacios que estarán deshabitados buena parte del año.

²⁰ Los PBOM tienen el mismo contenido normativo en cuanto a la delimitación de las actuaciones de transformación que estamos estudiando (art. 65.2 LISTA).

ámbito de actuación [segundo párrafo del número 1 del artículo comentado y letra d) del número 3, así como el art. 67.1].

Las propuestas de delimitación, cuyo contenido detalla en el número 2, deben concretar las “bases para el desarrollo y ejecución de la actuación”, así como una estimación de los costes de urbanización y plazos de ejecución con un grado de detalle suficiente para calcular los gastos imputables a la actuación y los criterios de distribución entre los afectados, concreciones que se relacionan con el derecho a “participar” de los propietarios del suelo [art. 19.2 LISTA y 13.2.c)]. Estos contenidos parecen relacionados con la gestión o ejecución, correspondiendo al PPO el establecimiento de la delimitación del ámbito de la actuación y la concreción de la ordenación detallada (art. 67.1).

En definitiva, el desarrollo de la ATU en suelo rústico precisa, por un lado, del PGOM, que establece los criterios y directrices, la Delimitación de la ATU, donde se fijan los criterios para su futura gestión y, por último, el PPO que delimita el ámbito y la ordenación pormenorizada. Este esquema no varía mucho respecto del vigente antes de la entrada en vigor de la LISTA: PGOU, PPO y, si este último no lo hizo, delimitación de la unidad de ejecución. Si difieren los contenidos de los distintos instrumentos de planeamiento enumerados y, fundamentalmente, la capacidad de los PPO de delimitar el ámbito de las distintas actuaciones de nueva urbanización, lo que, hasta ahora, como es sabido, estaba reservado a los planes generales.

El número 3 del artículo que estamos comentando establece el procedimiento para la aprobación de la “Propuesta de Delimitación” de ATU. La iniciativa [letra a)] corresponde a los propietarios o a la Administración, quien podrá adoptarla a iniciativa propia, a propuesta de otra Administración o entidad pública adscrita o dependiente de esta o a petición de cualquier persona física o jurídica. Este precepto no hace sino trasladar al ámbito urbanístico las normas sobre iniciación de oficio de los procedimientos administrativos [arts. 59 a 62 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (LPACAP)]. La letra b), dispone la competencia de los ayuntamientos para la tramitación y aprobación de estos instrumentos, si bien, en el suelo rústico, será preceptivo el informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La letra c) dispone la obligación de someter la propuesta a información pública por un periodo no inferior a un mes. La misma letra establece el plazo máximo para resolver, para lo que los ayuntamientos disponen de seis meses. La falta de resolución en plazo provocará de haberse iniciado de oficio, la caducidad de la propuesta y, de haberse iniciado a instancia de los propietarios, el silencio negativo. Obviamente son de aplicación las normas que sobre el silencio administrativo establece la LPACAP,

es decir, la Administración estará obligada a resolver, aunque se haya producido el silencio (art. 21) y han de observarse los efectos del silencio desestimatorio (art. 24.2).

Finalmente, la letra d) establece un plazo máximo de dos años desde la resolución de aprobación de la propuesta de delimitación para aprobar el PPO, señalando que la no aprobación de éste en ese plazo supone la caducidad de la propuesta de delimitación ya aprobada. La solución adoptada implica que el acto de aprobación de la propuesta de delimitación es acto sometido a una condición resolutoria: la aprobación del PPO en un plazo de dos años, de modo que, incumplida la condición decae el acto.

b) Deberes de la promoción de las ATU de nueva urbanización

El art. 32 recoge las obligaciones de los promotores de las ATU de nueva urbanización. La enumeración reitera las previstas en el art. 18 TRLSRU, por lo que no nos vamos a detener en su enumeración y comentario, ya que existen excelentes manuales que lo hacen. Si acaso, se echa en falta el que no se recojan en la Ley andaluza los derechos de realojo y retorno, regulados en el art. 19 TRLSRU que, no obstante, son aplicables en el derecho urbanístico andaluz, pues, como es sabido, son norma básica en virtud de lo preceptuado en la DF 2ª del TRLSRU.

2. Suelo urbano

La definición de suelo urbano recogida en el art. 13 LISTA y 21.3 TRLSRU es, desde hace años, un lugar común en nuestro derecho urbanístico. Su nota definitoria es que las parcelas que lo forman parte de éste estén integradas en la malla urbana y que la indicada malla este conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas del núcleo urbano. En este sentido pueden verse, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2014, fundamento jurídico segundo (RC 6124/2011), con cita de otras muchas, o la de 15 de marzo de 2016, fundamento jurídico 12º (RC 2775/2014), con cita de las de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003. Este elemento central de la definición se complementa, con la necesidad de cumplir alguna de las siguientes condiciones:

Haberse urbanizado en ejecución de los instrumentos de ordenación.

Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado, conexión con la red de servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía.

La letra b) del art. 21.3 TRLSRU es más genérico en la enumeración de las infraestructuras y servicios necesarios. En la LISTA se echa en falta servicios básicos, como los servicios de telefonía, tanto de la red digital, como la inalámbrica. La ciudad tiene que caminar hacia los servicios que demanda una ciudadanía de prin-

cipios del siglo XXI, no los que demandó la ciudad del siglo XX. No se trata solo de avanzar hacia la “ciudad inteligente”, sino de no quedarse anclado en una ciudad sin capacidad de respuesta a los retos de nuestro tiempo.

Estar ocupada por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello, conforme con el ámbito que defina los instrumentos de ordenación urbanística.

De esta forma, la LISTA incorpora una previsión clásica en nuestro derecho urbanístico, recogida también, en el TRLSRU²¹, que dota al suelo urbano de cierta flexibilidad y de cierta ambigüedad, pues la determinación del espacio en el que debe computarse la edificación ya existente le corresponde al planeamiento urbanístico. Así, la sentencia del TS de 6 de marzo de 1997 (RA 10930/1991, afirma, fundamento jurídico 8º, “*En consecuencia el planificador no deja de tener libertad, al menos, para completar la urbanización existente mediante el señalamiento técnicamente más adecuado de unos u otros espacios aptos para ello, siempre que la edificación ocupe ya dos terceras partes*”.

De esta forma, y a pesar de que el suelo urbano tiene un carácter reglado, de modo que la realidad se impone a la voluntad del planificador [sentencia de 9 de diciembre de 2013, fundamento jurídico 5º (RC 877/2011)] entre otras, este elemento de la definición (la consolidación por la edificación) dota de cierta discrecionalidad al planificador urbano, pues nada más sencillo que ajustar el ámbito para computar una superficie edificada de dos tercios del espacio.

La LISTA incluye también como suelo urbano los núcleos rurales enclavados en el medio rural que cuente con las infraestructuras y servicios que se determinen reglamentariamente. Este modo de asentamientos urbanos es característico de otras CCAA, como Galicia o Asturias, no de la nuestra, pero no está de más recogerlo en la Ley. No obstante, entendemos que no deben rebajarse reglamentariamente las infraestructuras necesarias para ser considerado suelo como urbano.

El núm. 3 del artículo que estamos comentando establece los requisitos que deben reunir las parcelas de esta clase de suelo para que tengan la condición de solar. Los mismos padecen los defectos señalados en relación con el suelo urbano: da la impresión de que el legislador andaluz no apuesta porque nuestras ciudades sean “inteligentes”, no apuesta por las tecnologías de la información y automatización, sino por una ciudad y unos solares instalados en los años 50 del siglo pasado. Así, dispone que las parcelas deben tener acceso por vías pavimentadas; alumbrado público en la vía a que dé frente la parcela; suministro de agua potable; evacuación de aguas residuales; y energía eléctrica con capacidad suficiente para el uso previsto.

²¹ Esta condición del suelo urbano, característica en nuestro derecho urbanístico, fue reintroducida por la L3R, que modificó el TRLS de 2008.

El número siguiente (4), establece, cuándo esas parcelas pierden tal condición, previsión que está relacionada con las ATU en suelo urbano. Pues bien, esa condición se pierde cuando la urbanización devenga inadecuada o por “*su integración en ATU*”, por darse alguna de las circunstancias a las que inmediatamente haremos referencia.

A. Los usos del suelo urbano

El legislador andaluz no ha establecido el régimen de usos del suelo urbano, con lo que se produce un cierto desequilibrio entre la regulación del suelo rústico y urbano. Obviamente esos usos, cuando menos los ordinarios, se pueden deducir de algunos preceptos de la Ley, pero no hubiese estado de más que se especificasen, por cuanto su indeterminación puede generar algunas dudas, más cuando en la LOUA estaban más especificados. Así, cuando el suelo urbano tenga la condición de solar, el uso ordinario será la edificación en las condiciones previstas por el Plan, en este sentido, el art. 18.1.a). Ahora bien, ¿puede tener algún uso extraordinario?, por ejemplo, ¿ser utilizado como aparcamiento? ¿Se está remitiendo la concreción de los usos extraordinarios al planeamiento urbanístico? En el suelo urbano que no tenga la condición de solar, el uso ordinario será la transformación mediante la urbanización hasta que adquiriera tal condición [art. 18.2.a)].

B. Actuaciones de transformación y actuaciones urbanísticas

Las actuaciones de transformación urbanística (ATU) son, según el art. 24.1, las actuaciones de mejora urbana (AMU), reguladas en los arts. 27 y 28; y las actuaciones de reforma interior (ARI), reguladas en los arts. 29 y 30.

Las actuaciones urbanísticas son cualquier otra actuación realizada en el medio urbano para la mejora de la calidad y sostenibilidad de éste; para la obtención de sistemas generales y locales, regulada en los arts. 114 y 115 LISTA o, las actuaciones para completar o mejorar la urbanización que no deban someterse a las actuaciones de transformación reguladas en el art. 110 LISTA.

a) Actuaciones en el medio urbano para la mejora de la calidad o sostenibilidad

Sobre estas actuaciones la LISTA no concreta mucho más. Sin embargo, el TRLSRU nos permite hacer una relación más o menos extensa sobre esta clase de actuaciones que tienen por objeto la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, para lo cual es posible ocupar superficies de espacios libres o de dominio público o superficies comunes de uso privativo (art. 24.4 TRLSRU); la instalación de aislamiento térmico en las fachadas de los edificios o cerramiento o acristalamiento de las terrazas techadas [núm. 5, letra a)]; la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas, como dobles fachadas [letra b)]; centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes,

con fuentes de energías renovables [letra c)]; o, entre otras, actuaciones que consigan reducir el consumo de agua [letra d)]. Se trata, por tanto, de aplicar a la edificación el principio medioambiental de MTD con el objetivo común de mejorar la calidad ambiental y la accesibilidad de las edificaciones en general y de las viviendas en particular MENÉNDEZ REXACH se refiere a estas técnicas como cláusula de progreso²².

La delimitación y ordenación de estas actuaciones en el medio urbano debe realizarse a través del Plan de Ordenación Urbana (POU), art. 66.1.f) y 66.2 LISTA. Planes que pueden consistir en la ordenación de la totalidad del suelo urbano por un plan único o por varios planes que ordenen cada uno zonas diferenciadas. No obstante lo anterior, con la finalidad de “recuperar ámbitos urbanos consolidados y degradados”, el instrumento de ordenación más adecuado será el Plan Especial regulado en el art. 70.1.f) LISTA.

Entiendo que una interpretación conjunta de estos artículos y el 24.1 TRLSRU nos lleva a concluir que el POU ordenará todo el suelo urbano, incluidas las actuaciones en el medio urbano para la mejora de la calidad y sostenibilidad. Ahora bien, si el POU no ordenó o, habiéndolo hecho, el paso del tiempo supusiera la degradación de un área urbana no regulada por éste; la indicada actuación podrá ordenarse a través de un PE. Por decirlo de otro modo, el PE tiene una función subsidiaria del POU, pudiendo alterar la ordenación prevista en aquel.

Estas actuaciones requieren de la realización de un informe de sostenibilidad económica que asegure su viabilidad [art. 22.5 TRLSRU y 62.1.a 4º LISTA].

b) Actuaciones para la obtención de sistemas generales o locales

La obtención de sistemas generales o locales, cuando no esté adscrita a una ATU, se llevará a cabo de forma asistemática (art. 114 LISTA). Esta modalidad de ejecución debe articularse en aquellos supuestos en que no proceda la delimitación de unidades de ejecución (art. 109), lo que ocurrirá en los supuestos en que no sea precisa la realización de operaciones de equidistribución entre los propietarios (art. 99.3 LISTA)²³, pues, aunque el núm. 1 del mismo artículo hace referencia a “*las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución del instrumento de planeamiento*”, la realización de las obras de urbanización (actuaciones materiales) será, en la mayoría de los casos,

²² MENÉNDEZ REXACH, A. (2011, p. 20). También ZAMORANO WISNES, J. (2021, p. 101).

²³ La distribución equitativa de beneficios y cargas es un principio básico de nuestro derecho urbanístico, al que hace referencia la EM de la Ley, designándolo como “*eje vertebrador de las técnicas urbanísticas*”. La jurisprudencia ha concluido que deriva directamente del principio de igualdad. STS 18.06.2015 (RC 2677/2013).

común a ambos modos de actuación (art. 99)²⁴: sistemática y asistemática. Por lo que, a nuestro juicio, el elemento diferencial es la necesidad o no de la equidistribución.

La indicada obtención de suelo para dotaciones, siempre que no estén adscritos a ATU, pero sí previstos en el instrumento de ordenación, se realizará por venta o distribución de aprovechamientos, transferencia de aprovechamiento o mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico. La Ley no explicita con claridad en qué consisten estas técnicas, salvo las transferencias de aprovechamiento, reguladas en el art. 93.2, que prevé la posibilidad de transferir aprovechamiento subjetivo de parcelas que carezcan de él, de otras con exceso de aprovechamiento o, como dice el artículo mencionado, que tengan atribuido más aprovechamiento objetivo que el correspondiente a sus propietarios. Suponemos que esos mecanismos no desarrollados por la Ley se concretaran por vía reglamentaria; en caso contrario, nos tememos que su utilización será escasa o dispar.

En el caso de no estar prevista la referida obtención de suelo por el instrumento de planeamiento, ésta se hará por reserva, expropiación u ocupación directa. La reserva se menciona, de nuevo, en el art. 93.2, sin que tampoco en éste se concrete en qué consiste, salvo que estos acuerdos de reserva pueden ser adoptados por la Administración para la obtención de sistemas generales o locales. El núm. 3 del mismo artículo dispone que estos acuerdos, al igual que los de transferencia o venta de aprovechamiento, se inscribirán en el registro municipal de aprovechamientos y en el Registro de la Propiedad, lo que parece razonable, por cuanto es preciso hacer públicos el aprovechamiento que corresponde a cada parcela y que los mecanismos que estamos estudiando los alteran.

La ocupación directa se regula en el art. 117. Consiste en la obtención por la Administración de los terrenos previstos en el planeamiento como sistema general o local, a cambio del reconocimiento a los propietarios de los terrenos ocupados del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento.

El núm. 2 establece como requisito, lo que es una novedad respecto de la LOUA, que la ocupación directa solo puede llevarse a cabo mediante acuerdo con el propietario afectado, lo que parece razonable por cuanto si, para los propietarios, integrarse en la unidad de ejecución, es un derecho, pudiendo, quienes no deseen hacerlo, solicitar la expropiación de sus fincas o solares [arts. 18.2.d) y 19.2 LISTA y 13.2.c) TRLSRU], parece razonable que quienes no deseen incorporarse a la unidad de ejecución prevista por la Administración opten por la expropiación, en lugar de obtener el derecho a incorporarse a una unidad de actuación que no desean y, para lo

²⁴ En relación con la LOUA, puede verse, MARTÍNEZ GARCÍA, S. (2003, p. 301) y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2004, pp. 681-685). ARANA GARCÍA, E. y CUESTA REVILLA, J. (2003, p. 342), definen la unidad de ejecución de la LOUA como el ámbito específico para la ejecución sistemática.

que no están obligados. Este consentimiento no será preciso cuando los terrenos estén incluidos en una actuación sistemática en suelo urbano, siempre que el aprovechamiento se localice en la misma unidad de ejecución; ello también resulta razonable por el motivo expuesto, aunque lo que no parece razonable es que esa limitación se circunscriba al suelo urbano.

La ocupación temporal anticipada otorga al propietario el derecho a ser indemnizado por el tiempo que transcurra entre ésta y la aprobación definitiva del instrumento de equidistribución, habitualmente, proyecto de reparcelación (art. 117.4 LISTA), indemnización que se fijará conforme al art. 112 LEF [art. 48.e) TRLSRU]. La ocupación temporal no podrá tener una duración superior a cuatro años (art. 117.5 LISTA) y, si esto ocurre, el propietario afectado podrá pedir el inicio del expediente de justiprecio o iniciarlo mediante el envío de la hoja de aprecio [art. 48.e) TRLSRU]. Una vez producida la expropiación, la Administración sustituirá al propietario en los derechos y deberes que le correspondan en la unidad de ejecución.

La expropiación urbanística se regula en los arts. 42 a 46 TRLSRU, no siendo objeto de nuestro estudio. Baste una breve referencia al plazo máximo de cuatro años de que dispone la Administración para iniciar el procedimiento expropiatorio y, de no hacerlo en plazo, previo requerimiento por el interesado se entenderá iniciado por ministerio de la ley, pudiendo el propietario afectado presentar la hoja de aprecio y, transcurrido dos meses sin notificación de la Administración, remitirla a la Comisión Provincial de Valoraciones (art. 116 LISTA).

c) Actuaciones para completar la urbanización

Estas actuaciones se regulan en el art. 110, según el cual pueden ejecutarse en régimen de gestión pública o privada. De hacerse por la Administración serán de aplicación las previsiones del art. 109.2, es decir mediante la delimitación del ámbito de la actuación por el procedimiento previsto para las unidades de ejecución en el art. 99.5 LISTA, sujetando el ámbito al pago de cuotas de urbanización para su abono por los propietarios del coste de las infraestructuras y servicios.

De ser la gestión privada, se podrá constituir una Entidad de Urbanización, para acometer los gastos en régimen de equidistribución de cargas. Esta Entidad elaborará el proyecto de distribución de cargas de urbanización, aprobándose por mayoría de las cuotas representadas. Con la finalidad de ejecutar las obras de urbanización que le corresponda, se autoriza la colaboración con esta Entidad de una empresa urbanizadora (art. 111). El proyecto de distribución de cargas de urbanización tiene por objeto, como se dijo, distribuir las cargas de urbanización entre los propietarios y titulares de derechos reales beneficiados por dichas obras, pudiendo incluir el coste de obtención de los terrenos necesarios (art. 112). Por otra parte, el procedimiento de liquidación garantizara el derecho de los afectados a ser oídos y

a formular reclamaciones a la misma (art. 113). La Ley no lo dice, pero si la unidad de actuación no está delimitada, se podrá hacer por el procedimiento del art. 99.5.

C. Actuaciones de mejora urbana

Las actuaciones de mejora urbana (AMU) son aquellas que precisan nuevas dotaciones públicas como consecuencia de un incremento de la edificabilidad un incremento del número de viviendas o un cambio de uso o tipología que impliquen un aumento del aprovechamiento urbanístico, siempre que no precise de una actuación de reforma o renovación urbana (art. 27 LISTA). Son las actuaciones de dotación a que se refiere el art. 7.1.b) del TRLSRU.

Es decir, se trata de actuaciones urbanísticas en virtud de las cuales el planeamiento dota al suelo de un aprovechamiento superior al que tenía con el planeamiento anterior, siendo precisamente ese incremento, el que se somete a deberes y cargas urbanísticas, para que, una vez cumplidos éstos, los titulares de los terrenos puedan adquirir los nuevos aprovechamientos²⁵. En palabras del Tribunal Supremo, estas actuaciones “*por su poca intensidad en la transformación del suelo, consisten en una mejora del mismo mediante un incremento de dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la reforma o renovación*”, de manera que tienen por objeto mejorar la ciudad [Sentencia de 14 de febrero de 2020 (RC 195/2020) que a su vez reproduce la sentencia de 20 de julio de 2017].

Como es obvio, estos incrementos de aprovechamientos deben estar justificados en base a las mejoras que producen para los intereses generales o, en otros términos para la ciudad (art. 27.2), pues, como dice el Tribunal Supremo, es preciso que “*el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos de sus propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal*” [Sentencia 26 de julio de 2006 (RC 2393/2003)]. Pues, “*En gran medida, el urbanismo de las grandes ciudades consiste hoy -ha evolucionado- en tratar de mejorar la ciudad adaptándola a las nuevas realidades, determinando nuevas centralidades, pero manteniendo su esencialidad. Esta es la clave y el sentido del planeamiento urbanístico actual que, obviamente, adapta la ciudad a las nuevas exigencias, respondiendo a los cambiantes intereses generales de la misma*” [Sentencia 26 de enero de 2021 (RC 8090/2019)].

Estas actuaciones tendentes a mejorar la ciudad deben realizarse mediante la delimitación de un “*área homogénea*”, en la que se incluyan los terrenos objeto del incremento de aprovechamiento urbanístico y los terrenos para las nuevas dotaciones (art. 27.3), correspondiendo realizar esa función bien a los POU, a los que ya nos

²⁵ PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ, obra citada, pp. 191 y siguientes.

hemos referido, o a los Estudios de Ordenación (E.O), regulados en el art. 69 de la Ley, cuyo objeto, es precisamente éste: la delimitación, ordenación detallada y programación de una actuación de mejora urbana en suelo urbano. Estos planes, como es característico en nuestro modelo urbanístico, deben respetar las previsiones del planeamiento superior: PGOM y POU.

En consecuencia, el POU puede, conforme a la letra f) del art. 66, delimitar un área homogénea de mejora urbana, dejando la ordenación pormenorizada y la programación al EO (planeamiento diferido) o, en caso de que el POU no delimite el área homogénea, tal acotación podrá ser realizada por el EO.

Como quiera que las parcelas incluidas en los mismos tienen materializados los aprovechamientos preexistentes, solo los nuevos precisan del cumplimiento de nuevas cargas urbanísticas. Los anteriores están exentos, por lo que el art. 28 LISTA, obliga a estas actuaciones a ceder el aprovechamiento correspondiente al diez por ciento del incremento de los aprovechamientos con destino al patrimonio público del suelo; la carga de obtener nuevas dotaciones lo será en términos equivalentes al incremento de aprovechamiento obtenido. En relación a esta cuestión (los incrementos de dotaciones), la LISTA no establece criterio alguno para su establecimiento, no obstante, una excesiva carga de dotaciones hará poco rentable la actuación de mejora urbana, por lo que, a nuestro juicio, estas nuevas dotaciones tienen que mantener un equilibrio con el incremento de aprovechamiento producido.

D. Actuaciones de reforma interior

Las actuaciones de reforma interior son un clásico en nuestro derecho urbanístico, hasta el punto de que la primera Ley con este contenido se remonta a sus orígenes, al 13 de junio de 1879, fecha en que se aprobó la Ley de Expropiación Forzosa y Reforma Interior de Poblaciones²⁶.

Las actuaciones de reforma interior se regulan en el art. 29 LISTA y se corresponden con las actuaciones de urbanización previstas en el art. 7.1.a) 2). TRLSRU. La LISTA las ordena con un elemento común: el planeamiento urbanístico. Será éste el que disponga la necesidad de realizar una operación de reforma o renovación del tejido urbano, como dice el Tribunal Supremo, el que establezca la necesidad de “hacer ciudad”²⁷, mediante la creación de nuevas parcelas aptas para la edificación, al estar dotadas de redes suficientes de infraestructuras y servicios públicas. Esa necesidad de hacer nueva ciudad puede traer causa de la obsolescencia de los servicios, de la degradación del entorno o, simplemente, de la necesidad de implantar nuevos usos.

²⁶ Sobre esta cuestión, resulta un clásico la cita de la monografía de BASSOLS COMA, M (1973), *Genesis y evolución del derecho urbanístico español*.

²⁷ Sentencia citada.

“*Combatir la obsolescencia de los servicios [...]*”. Obsolecente es, a nuestro juicio, el término más amplio de los utilizados por la Ley para regular las operaciones de reforma interior por cuanto, con ello, se significa que los servicios son “*inadecuados a las circunstancias, modas o necesidades actuales*”²⁸ y, en consecuencia, deben modificarse. Ello nos obliga a poner en relación este término con el mandato contenido en las letras h) e i) del art. 3.3. TRLSRU, en las que se mandata a los poderes públicos a formular y desarrollar en el medio urbano políticas cuyo objeto sea, fomentar la protección de la atmosfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y los gases efecto invernadero (GEI)²⁹; así como a utilizar energías renovables y combatir la pobreza energética. Se trata, entonces, de establecer operaciones de renovación para mejorar las redes y servicios públicos llamados a obtener la reducción de emisiones a la atmosfera mediante la utilización de energías renovables. Es, así, una nueva “*cláusula de progreso*”³⁰, que tiene por objeto garantizar la utilización de las MTD en las dotaciones e infraestructuras del medio urbano³¹. Por ello, el planeamiento municipal está, no solo facultado, sino también obligado a plantear operaciones de reforma interior cuando los servicios públicos resulten inadecuados, en los términos descritos, siendo preciso crear nuevas parcelas aptas para la edificación. En este sentido, el art. 21.1.b) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, obliga a la integración en los instrumentos de planificación urbanística de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.

Las medidas tendentes a combatir la inadecuación a la que estamos haciendo referencia también tiene por objeto combatir la pobreza energética, incentivando el uso eficiente de los recursos y la energía, mediante el fomento de la instalación de energías renovables, en definitiva, mediante la creación de áreas residenciales auto-suficientes energéticamente³².

Más convencionales pueden ser las operaciones de reforma que tienen por objeto combatir la degradación urbana. Son actuaciones que se realizan con cierta e indeseada reiteración en nuestras ciudades, pues traen causa en la falta de una conservación suficiente del tejido urbano y, suelen coincidir con las barriadas económica y socialmente más desfavorecidas. El espacio urbano se degrada por el paso del tiempo sin una conservación suficiente, perdiendo las cualidades que le permitieron obtener esa clasificación, lo que obliga a su renovación.

²⁸ Diccionario RAE. Edición Tricentenario. Actualizado 2021.

²⁹ No podemos olvidar que la ciudad es el principal emisor de GEI, por lo que el combate contra el calentamiento global se juega en buena medida en las ciudades.

³⁰ Citado.

³¹ En el mismo sentido GALÁN VIOQUE, R. (2020, p. 242).

³² En este sentido la Ley Andaluza 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al Cambio Climático.

Generalmente, la degradación del tejido urbano va asociada a la degradación de las edificaciones que en él se ubican. Cuando esas actuaciones de regeneración o renovación del tejido urbano, además, van acompañadas de medidas sociales, ambientales y económicas tendrán carácter integrado (art. 2.1 TRLSRU).

Los cambios de uso es la tercera causa que puede justificar la necesidad de poner en marcha una actuación de renovación o reforma urbana. Son la consecuencia de una ciudad viva, en constante evolución, en estado de cambio permanente. Ahora bien, estos cambios de usos deber realizarse de forma planificada, con el objetivo de mejorar la ciudad existente, fomentando la ciudad compacta [art. 3.4.1.c)], con la finalidad de mejorar la cohesión territorial [art. 3.3.c)], sin que dicha planificación pueda suponer discriminación alguna o diferencia de oportunidades [3.2.h)]. Por otro lado, como dispone el art. 3.3 del TRLSRU, debe favorecer la dinamización económica y social [letra b)] e integrar en las áreas residenciales los distintos usos que sean compatibles con la función habitacional [letra g)].

Se trata de mandatos a los que no siempre se ha dado una respuesta adecuada por el planeamiento municipal. Así, hemos visto proliferar en nuestras ciudades procesos de gentrificación, en los que las clases sociales más desfavorecidas se han visto desplazadas del centro de las ciudades, su lugar de residencia, a barriadas de la periferia³³. Otro fenómeno que cada vez con más frecuencia se detecta en los entornos históricos de nuestras ciudades es el de la vivienda turística³⁴, como dice el Tribunal Supremo, este fenómeno convierte las ciudades en “un parque temático”³⁵, situación, que empieza a ser objeto de regulación por parte de algunos municipios, los más grandes y más turísticos, ya sea a través de planes urbanísticos, ya sea a través de ordenanzas municipales, formula esta última que no ha tenido buena acogida en nuestros tribunales.

Un último motivo para promover las actuaciones de reforma interior es el de llenar vacíos urbanos que no cuenten con ordenación detallada o que se considere adecuada su modificación. Este fenómeno, distinto de los anteriores, es una anomalía respecto del proceso natural de crecimiento de la ciudad, que va dejando espacios sin urbanizar y, en ocasiones, sin ordenar. No olvidemos que uno de los objetivos de la Ley andaluza es la existencia de ciudades compactas, en las que estos espacios vacíos son una anomalía que necesita ser corregida.

La ordenación de estas actuaciones se realiza por el POU artículos 29.4 y 66.1.f), para la delimitación del área objeto de actuación, en su defecto, dicha de-

³³ Sobre este proceso puede verse SOTO MOYA, M.M y GARCÍA CALVETE, Y. (2020, pp. 257-259). También ZAMORANO WISNES, J. (2022, p. 24).

³⁴ Sobre esta cuestión puede verse, AGUIRRE Y FONT (2021, pp. 25 y 26).

³⁵ STS de 26 de enero de 2021 (RC 8090/2019).

limitación también puede hacerse por los Planes de Reforma Interior (PRI), que, a su vez, tienen la función de realizar la ordenación pormenorizada necesaria para el desarrollo de la actuación (art. 68 LISTA).

En cuanto a los deberes urbanísticos vinculados a las actuaciones de reforma interior, la LISTA ha operado una modificación de cierta importancia sobre las obligaciones impuestas por la LOUA a los propietarios de suelo urbano no consolidado por la urbanización y, lo que es más importante, sobre las previsiones del TRLSRU. En efecto, dice el art. 18.1.b) TRLSRU que forman parte de los deberes de las actuaciones de urbanización, entre las cuales se encuentran las de reforma interior (art. 7.1.a), el de entregar a la Administración competente, con destino al patrimonio público del suelo, el porcentaje de la edificabilidad media ponderada que fije la ordenación territorial o urbanística, pero que, con carácter general, ese porcentaje no podrá ser inferior al 5%, ni superior al 15%.

Pues bien, la LISTA establece ese porcentaje en el 10% del incremento de aprovechamiento urbanístico en las actuaciones asistemáticas o en el incremento del aprovechamiento medio sobre el aprovechamiento urbanístico existente. Es claro que el 10% del incremento del aprovechamiento puede ser y, usualmente lo será, menor que el 5% de la edificabilidad media ponderada. Como también lo es, a nuestro juicio, que la legislación autonómica no puede modular libremente, como hace la LISTA, ese deber³⁶, que no olvidemos trae causa en el art. 47 CE.

Las restantes cargas atribuidas a la actuación no plantean mayores problemas y se corresponden a las tradicionales en esta clase de actuación y, desde luego, a las establecidas en el TRLSRU: entregar los suelos necesarios para las dotaciones generales y locales; costear y, en su caso, urbanizar las obras incluidas en el ámbito y las conexiones con las redes generales viarias y de infraestructura, así como las obras de ampliación y refuerzo de dichas redes; entregar las obras e infraestructuras; indemnizar a los titulares de derechos sobre las edificación que deban ser demolidas; y el derecho de realojo y retorno de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su vivienda habitual.

III. RECAPITULACIÓN

La LISTA incorpora alguna novedad relevante respecto a la legislación anterior. Así, hemos destacado, a pesar de no ser el objeto de este trabajo, la regulación en una única norma de las disposiciones en materia de ordenación del territorio y

³⁶ De la misma opinión son PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2007, pp. 217 y 218). También CASTELAO RODRIGUEZ, J. (2007, p. 523).

urbanismo, si bien se trata más de una unificación formal que material, conservando unas y otras sus propias instituciones.

Entre las disposiciones relativas a la ordenación del territorio resulta significativa la desaparición del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. A nuestro juicio, se trataba de un plan que estaba llamado a jugar un papel relevante en la protección del litoral y que, desafortunadamente, no ha llegado a hacerse realidad, salvo durante unos meses escasos. Al desaparecer de entre los instrumentos de planeamiento territorial el plan del litoral, la protección de éste se deja a los planes de ámbito subregional que, hasta ahora, no se han mostrado especialmente sensibles por esta materia, por lo que, el litoral seguirá estando al albur de las distintas regulaciones municipales, sin que desde el planeamiento territorial se establezcan mecanismos de protección adecuados.

Entrando en el objeto de nuestro estudio, las clases de suelo, sus usos y utilidades, así como los planes adecuados para su ordenación, hay que destacar, en primer lugar, la desaparición de la clase de suelo urbanizable. Esta clase de suelo suponía una distorsión en nuestro derecho urbanístico, pues el mismo no hacía referencia a la situación del suelo, sino a su destino, con lo que la clasificación del suelo incorporaba dos criterios claramente diferenciados: la situación y el destino. La nueva Ley urbanística de Andalucía, siguiendo el ejemplo de la legislación estatal sobre el suelo, regula dos clases de suelo: rústico y urbano, ambas se caracterizan por delimitar el suelo en función de sus características, de, si se quiere su situación. De modo que existe un suelo natural, no transformado: el suelo rural y, la ciudad, es decir la red de dotaciones y servicios en las que se desarrolla la vida en sociedad.

En la delimitación de esas clases de suelo se echa en falta la determinación de en qué clase de suelo se incluye los suelos que se encuentran en transformación, es decir, aquellos suelos que ya no son naturales, por haber iniciado un proceso de transformación urbanística, pero que no son ciudad, por no haber concluido ese proceso. Esta indefinición del derecho urbanístico andaluz se puede colmar acudiendo a la legislación estatal, donde claramente se incluyen como suelo rural, pero, entendemos, que hubiese sido conveniente que el legislador competente en materia urbanística hubiese colmado esa laguna.

La regulación del suelo rústico supone una clara opción en favor de la implantación de actividades industriales y terciarias en esta clase de suelo. Así, se incluyen como actuaciones extraordinarias la implantación de usos industriales, terciarios o turísticos. Entendemos que estas actuaciones en suelo rústico, es decir, natural, debían limitarse para aquellas que no tengan cabida en el suelo urbano o que, por su naturaleza, no puedan implantarse en suelo urbano, por ejemplo, alojamientos de turismo rural, debiendo tener un carácter no solo extraordinario sino también excep-

cional, pues de lo contrario la reactivación económica del suelo rústico se realizará a costa de perder su naturaleza, es decir su naturalidad, la que, entendemos, poco dice sobre la sostenibilidad del modelo.

La regulación de la vivienda en suelo rústico es, a nuestro modo de ver, muy permisiva, pues no solo se posibilita su construcción como vivienda de los trabajadores agrícolas, lo que se califica como uso ordinario, sino que, lo que resulta más laxo, se permiten como uso extraordinario “*viviendas unifamiliares aisladas*” sin más limitaciones que impedir la formación de nuevos asentamientos, lo que posibilita que, en un futuro no tan lejano, nuestro suelo rústico se fragmente con innumerables viviendas unifamiliares. Fenómeno que ya ha ocurrido y ello a pesar de ser un uso prohibido o, cuando menos, muy limitado.

En el suelo urbano, sería deseable una distinción más nítida entre las actuaciones de urbanización y las de transformación urbanística. El límite entre una y otras, resulta demasiado resbaladizo, el tamaño de la actuación, parece ser el único parámetro que posibilite distinguir unas de otras, y sin que esto quede claramente explicitado en la Ley, ello va en contra del principio de seguridad jurídica. Así, a modo de ejemplo, las intervenciones que tengan por objeto la introducción de mejoras ambientales en las infraestructuras, dotaciones y servicios urbanos pueden ser objeto de ambos tipos de actuaciones. Esta cuestión se hace, además, más compleja si tenemos en cuenta que las actuaciones de transformación urbana se subdividen en dos: las de reforma interior y las de mejora urbana y, la distinción entre ellas, como ha tenido ocasión de mantener el Tribunal Supremo, es también de tamaño o de intensidad de la actuación. Lo que hace el modelo sumamente complejo.

En las actuaciones para la obtención de sistemas generales y locales, se establecen algunas técnicas que no se definen, sino que la Ley se limita a enumerarlas, lo que deja al reglamento un espacio amplio en la regulación de técnicas que inciden en el derecho de propiedad de forma notable. Así, el art. 115.1.b) LISTA, enumera unos mecanismos de obtención de sistemas generales y locales mediante acuerdo entre propietarios y administración, enumeración que no se desarrolla y, remite, como formas de obtención forzosas a la expropiación u ocupación directa.

En las actuaciones de reforma interior se han limitado de forma notoria las cargas de los propietarios, al limitar la cesión con destino al patrimonio público del suelo, al diez por ciento de los incrementos de aprovechamiento. Como destacamos en el texto, esta previsión puede suponer en algunas actuaciones, a nuestro juicio, en muchas, que se incumplan las cesiones que con el carácter de mínimas regula el art. 18 TRLSRU. Además, ello redundará en una menor capacidad económica de nuestros municipios.

IV. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, J.M. (2021). La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *REALA* núm. 15

ARANA GARCÍA, E. y CUESTA REVILLA, J. (2003). Cap. La ejecución del planeamiento en JIMENEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. y REBOLLO PUIG, M. (DIRS.), *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Ed. Tirant lo Blanch.

BASSOLS COMA, M. (1973). *Genesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*. Ed. Montecorvo.

CASTELAO RODRIGUEZ, J. (2007). Comentarios art. 16 Ley del Suelo en en SANCHEZ GOYANES (DIR). *La Ley del Suelo*. Edit. La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos.

CRIADO SÁNCHEZ, A. (2022). Aspectos generales de interés de la nueva Ley Urbanística de Andalucía (la LISTA). *Rev. El Consultor de los Ayuntamientos*.

GALÁN VIOQUE, R. (2020). Un modelo energético sostenible para los entornos urbanos en VERA JURADO, D. (DIR.), *Ciudad y Territorio en el Siglo XXI: Reflexiones desde el Derecho Público*. Ed. Universidad de Sevilla.

GARCÍA CALVENTE, Y., y SOTO MOYA, M.M. (2020). Gentrificación, economía colaborativa y sistema tributario en VERA JURADO, D. (DIR.), *Ciudad y Territorio en el Siglo XXI: Reflexiones desde el Derecho Público*. Ed. Universidad de Sevilla.

GONZÁLEZ REGIDOR, J. (2008). Medio rural y medio ambiente: por un desarrollo rural sostenible. *Rev. Ambienta*.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2004). Comentarios al art. 105 LOUA en GUTIERREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (DIRS.), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Edit. Thomson-Aranzadi y COAS.

MARTÍNEZ GARCÍA, S. (2003). Cap. La ejecución del planeamiento en DEL GUAYO CASTIELLA, I. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (DIRS.), *Derecho urbanístico de Andalucía*. Ed. Marcial Pons.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2002). Régimen jurídico del suelo no urbanizable en DEL GUAYO CASTIELLA, I. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (DIR.), *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Edit. Marcial Pons.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2011). Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana. *Rev. de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 45 (270), 13-50.

PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2007). Comentarios a la Ley del Suelo. Ed. IUSTEL.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007). Comentarios al art. 12 de la Ley del Suelo en SANCHEZ GOYANES (DIR). La Ley del Suelo. Edit. La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos.

ZAMORANO WISNES, J. (2020). El Decreto-Ley 2/2020 del gobierno andaluz. Hacia la privatización de la potestad de ordenación del territorio. Las declaraciones responsables en materia urbanística. La intervención de los particulares en elementos del entorno de bienes del patrimonio cultural o histórico. Rev. General de Derecho Administrativo.

ZAMORANO WISNES, J. (2021). El derecho a la ciudad sostenible. Rev. REALA, núm. 15, 86-106.

ZAMORANO WISNES, J. (2022). El Derecho a la Vivienda en Andalucía. Ed. Tirant lo Blach.