

# **El Impacto de la entrada en vigor de LA LISTA en el planeamiento general vigente y la inmediata implementación de instrumentos de ordenación detallada**

*Sebastián Olmedo Pérez*

Abogado urbanista. Asesor Jurídico de Territorio y Ciudad SLP

Sumario. I. EL IMPACTO GENERAL DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LISTA EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO APROBADO. II. EL IMPACTO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LISTA EN LA CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA ESTABLECIDA EN EL PLAN VIGENTE. 2.1. Los terrenos con la consideración de suelo urbano en el régimen transitorio. 2.1.A.El reconocimiento de la consideración de suelo urbano. 2.1.B. Régimen de las diversas situaciones en que se encuentran los terrenos con la consideración de suelo urbano en régimen transitorio. 2.2. El suelo clasificado como urbanizable en el planeamiento general. 2.3. El suelo clasificado como suelo no urbanizable en el planeamiento general. III. LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA DE LA LISTA SIN NECESIDAD DE ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO GENERAL. 3.1. La formulación de Plan de Ordenación Urbana sin adaptación del instrumento general. 3.2. La formulación de Planes Parciales en sectores de suelo urbanizable. 3.3. La formulación de Planes Parciales Planes previa delimitación de ATU en ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado de PGOU vigente. 3.4. La formulación de Planes de Reforma Interior o Estudios de Ordenación de forma inmediata. 3.5. La modificación del planeamiento vigente en suelo no urbanizable y en suelo urbano cuando no supongan actuaciones de transformación. 3.6. La modificación del planeamiento vigente para dotar de ordenación detallada al suelo urbano de carácter transitorio cuando carece de ordenación pormenorizada.

Resumen. La nueva ley autonómica de Andalucía de ordenación del territorio y urbanismo - Ley 7/2021, de 1 diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, en adelante, LISTA- pretende incorporar un nuevo sistema de planeamiento urbanístico que sustituya al clásico sistema piramidal. El análisis centra su objeto en el impacto de la nueva ley urbanística en el planeamiento general vigente en el momento de su entrada en vigor, clarificando la fórmula de resolver los conflictos que pueden presentarse en el régimen transitorio por la concurrencia de

dos efectos: el de la aplicación inmediata de la nueva regulación y el de la conservación de la ejecutividad del planeamiento vigente. Igualmente, se exponen las posibilidades de desarrollar de forma inmediata instrumentos de ordenación detallada para implementar actuaciones de transformación urbanística que habilita la LISTA y su desarrollo reglamentario (Decreto 550/2022) en esta etapa inicial.

Palabras Claves: planeamiento, urbanismo, Andalucía, régimen transitoriedad.

Summary. The new regional law of Andalusia on spatial and urban planning (Law 7/2021 of 1<sup>st</sup> December, on the promotion of sustainability of the Andalusian territory -hereinafter LISTA-) intends to incorporate a new urban planning system to replace the classic pyramidal system. The analysis focuses on the impact of the new urban regulation on the general urban planning in force at the time of its entry into force, clarifying the formula for resolving conflicts that may arise in the transitional regime due to the concurrence of two effects: the immediate application of the new regulation and the preservation of the enforceability of the current planning. Likewise, the possibilities of immediately developing detailed planning instruments to implement urban transformation actions enabled by LISTA and its regulatory development (Decree 550/2022) in its initial stage are exposed.

Key words: urban planning, urbanism, Andalusia, transitional regime

### I. EL IMPACTO GENERAL DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LISTA EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO APROBADO

La Ley 7/2021, de 1 diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante, LISTA) establece un nuevo régimen jurídico territorial y urbanístico que resulta de inmediata aplicación desde el momento de su entrada en vigor (23-12-2021) sin precisar la adaptación del planeamiento general y, al tiempo, realiza una declaración de conservación del sistema de planeamiento aprobado a su entrada en vigor.

Es un esquema de transitoriedad similar al que incorporó la Ley 7/2.002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)<sup>1</sup> cuando apareció; no obstante, el grado de la reforma legislativa que ahora representa la LISTA es de mayor intensidad que el que supuso la LOUA. Ello hace que la regulación del régimen transitorio que incorpora la LISTA sea realmente insuficiente generando importantes incerti-

---

<sup>1</sup> Ver al respecto los comentarios de Olmedo Pérez, Sebastián, sobre el régimen transitorio de la LOUA en páginas 1211-1275 de obra colectiva “Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”. Thomson-Aranzadi.2004

dumbres<sup>2</sup>. El Reglamento General de la LISTA ha resuelto algunas de estas incertidumbres, pero genera otras tantas.

Pues bien, la LISTA dispone de un régimen de transitoriedad con dos efectos concurrentes que pueden generar conflictos:

i) El efecto de la inmediata y directa aplicación de los contenidos de la LISTA (DT Primera).

ii) El efecto de conservación de la vigencia y ejecutividad de los instrumentos de planeamiento aprobados al momento de entrada en vigor de la LISTA<sup>3</sup>.

Por regla general, el efecto de aplicación inmediata de la LISTA no supone desplazamiento de los contenidos del planeamiento general (ni derivado) vigentes. No obstante, en el caso de que se presenten conflictos, y salvo que se encuentre una interpretación conciliadora, entra en juego el criterio de preferencia por la exigencia de la aplicación inmediata, completa y directa de las disposiciones de la nueva ley, como se deduce del inciso inicial de la DT Segunda LISTA: la conservación de la vigencia de los instrumentos aprobados lo es “*sin perjuicio*” de lo dispuesto en la DT Primera.

Sin embargo, en la regulación transitoria también se producen excepciones de las que resulta que, en determinados supuestos concretos, las determinaciones del planeamiento vigente -hasta tanto sean sustituidas- se mantienen incluso cuando resulten incompatibles con los criterios de ordenación urbanística de la nueva ley.

## II. EL IMPACTO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LISTA EN LA CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA ESTABLECIDA EN EL PLAN VIGENTE

La LISTA para instrumentar la aplicación inmediata del nuevo régimen jurídico que establece ha recurrido unas reglas de equivalencia o de asimilación en materia de clasificación de suelo (y que expresa generalmente bajo la fórmula de “*tener la consideración de*”).

---

<sup>2</sup> Narváz Baena, I; ha puesto de relieve las importantes lagunas interpretativas a las que da lugar el régimen transitorio de la LISTA, “que arrastra la dificultad añadida de haberse socavado el ejercicio de la competencia autonómica *para establecer un sistema de clasificación del suelo que permita un tránsito cierto y claro entre el planeamiento vigente, adaptado a la nomenclatura de la ley derogada, y el nuevo régimen jurídico del suelo*”. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 114 (2022), “¿ Es la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía realmente sostenible?” (págs. 157-225)

<sup>3</sup> La DT Segunda de la LISTA viene a consagrar que todos los instrumentos de planeamiento general y los instrumentos de desarrollo y ejecución que estuviera en vigor (o fueran ejecutivos) en el momento de la entrada en vigor de la LISTA “*conservarán su vigencia y ejecutividad*” hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación previstos en la LISTA.

Así, desde la entrada en vigor de la LISTA, pese a mantenerse formalmente las diversas clasificaciones urbanísticas derivadas del planeamiento general aprobado (DT 2<sup>a</sup>), se ha producido un ajuste normativo del régimen jurídico de aplicación al disponer un mecanismo de asimilación o equivalencia “ope legis” de las clasificaciones; esta asimilación permite que pueda aplicarse inmediatamente el régimen jurídico establecido en la LISTA (para cada una de las dos clases de suelo que dispone) a los terrenos que conforme al sistema urbanístico anterior contaban con una clasificación diferente.

## **2.1 Los terrenos con la consideración de suelo urbano en el régimen transitorio**

### **2.1.A. El reconocimiento de la consideración de suelo urbano**

Según la DT Primera de la LISTA (y DT Primera del Reglamento General), desde la entrada en vigor de la nueva ley, “*tendrán la consideración de suelo urbano*”:

- i) los terrenos que cumplan las condiciones del artículo 13 LISTA.
- ii) los terrenos clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente.

Por tanto, teóricamente pueden existir terrenos en el periodo transitorio que:

a) estando clasificados formalmente como suelo urbano en el planeamiento general vigente, sin embargo, no cumplan con las condiciones del artículo 13 de la LISTA.

b) y otros, que pese a no estar clasificados como suelo urbano (por tanto, formalmente clasificados como suelo urbanizable o suelo no urbanizable), cumplan con las condiciones del artículo 13 de la LISTA.

Desde una interpretación literal de la DT Primera de la LISTA y de la DT Primera del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, en adelante RGLISTA), ambos supuestos- es decir tanto, los terrenos que cumplan condiciones del artículo 13 LISTA como los que estén formalmente clasificados como urbano (en el planeamiento general vigente)- tienen, a efectos de la aplicación del régimen transitorio, la consideración de suelo urbano.

La cuestión principal que suscita la aplicación de la DT Primera de la LISTA es dilucidar cuál es el medio jurídico habilitado para realizar la verificación del cumplimiento de las condiciones del artículo 13 de la LISTA y, por tanto, para reconocer o declarar un terreno como suelo urbano cuando en el planeamiento general vigente a fecha de entrada en vigor la LISTA no establecía esta clasificación.

Con carácter general, la verificación de cumplimiento de las condiciones que integran los supuestos de hecho del suelo urbano no puede realizarse por un simple acto administrativo o instrucción de la Administración; en la mayoría de los supuestos precisa de una declaración-reconocimiento que debe realizarse en un concreto instrumento de planeamiento adaptado a la nueva ley (o en expediente de modificación de planeamiento general vigente). En concreto:

a) El reconocimiento de suelo urbano por el criterio de consolidación de la edificación requiere, conforme al artículo 13.1.c) de la LISTA, contar con un ámbito de referencia (para constatar el nivel de ocupación de mínimo 2/3 de los espacios aptos para ello); este ámbito de referencia no puede ser identificado o determinado mediante un simple acto administrativo, sino que lo debe identificar o establecer un instrumento de planeamiento: ordinariamente, el planeamiento general. No obstante, el RGLISTA ha extendido excepcionalmente esta facultad al POU de formulación anticipada.

b) Tampoco es posible realizar una simple declaración administrativa (en forma de acto o de instrucción) para la consideración como suelo urbano de terrenos integrantes de Núcleos Rurales Tradicionales, pues este reconocimiento y delimitación sólo puede realizarse por un PGOM o PBOM, conforme ha determinado el artículo 19.5 del RGLISTA.

c) El criterio del suelo que ha sido urbanizado en ejecución -y de conformidad- con el instrumento de ordenación urbanística (supuesto del apartado 1.a) del artículo 13 LISTA), sí es un claro ejemplo de reconocimiento de suelo urbano de carácter inmediato por mandato de la propia ley a partir de que suceda un concreto acto: *“desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización.”*

d) El mayor grado de incertidumbre sobre el alcance de la DT Primera de la LISTA se presenta con la aplicación del apartado 1.b) del artículo 13 de la LISTA; es decir, los casos de suelos ya transformados por disponer de los elementos básicos de la urbanización.

Es evidente que cuando la transformación urbanística ya ha sido reconocida en el planeamiento ya aprobado (que le ha atribuido esa clasificación de suelo urbano por ser suelo urbanizado), su consideración como suelo urbano en el régimen transitorio es indudable.

En cambio, la gran duda se presenta cuando la transformación urbanística materializada no ha sido legitimada en planeamiento previo. En estos casos (en los que la dotación de la urbanización ni está reconocida ni está amparada en planeamiento aprobado), cabe presumir que estamos en presencia de una ejecución de urbanización en disconformidad con los instrumentos (si fuera conforme, su encuadre sería un supuesto del apartado 1.a)

Pues bien, si es un caso de urbanización ilegal, difícilmente podrá llegar a concluirse que debe reconocerse -en el régimen transitorio- su consideración legal como suelo urbano desde el día 23-12-2021, porque esta conclusión es completamente contraria al criterio del apartado 1.a) del propio artículo 13 LISTA, que exige una ejecución conforme al instrumento aprobado. En otras palabras, llegar a esa conclusión integraría un fraude de ley.

Supuesto distinto, son aquellas obras de urbanización ejecutadas conforme a un instrumento de ordenación aprobado que posteriormente de forma sobrevenida haya perdida eficacia (por nulidad del planeamiento general del que traía su causa). Esta otra obra urbanizadora no es ilegal; se habría realizado conforme a un planeamiento aprobado (sin perjuicio, de la pérdida posterior de eficacia) y, por tanto, debe en este caso singular reconocerse la consideración de suelo urbano, tanto por aplicación del apartado 1.b), como del criterio del apartado 1.a) del artículo 13 de la LISTA.

Por ello, los casos de terrenos ya transformados porque cuenten con los elementos básicos de urbanización pero que hayan sido ejecutados en disconformidad con el instrumento de planeamiento aprobado, no pueden ser beneficiados con un reconocimiento de suelo urbano fundado en un pretendido efecto legal de aplicación automática a partir del día 23-12-2021.

Ya la jurisprudencia ha indicado que no puede predicarse el carácter reglado del suelo urbano (y menos aún, un efecto de automatismo legal) cuando los servicios de que disponen los terrenos tengan su origen en la ilegalidad<sup>4</sup>. En efecto, cuando la presencia en un determinado ámbito territorial de los servicios urbanísticos no obedece a una actividad urbanizadora legitimada por la Administración, sino a una actuación clandestina realizada por un particular, aquélla conserva íntegramente la discrecionalidad inherente a la potestad planificadora, sin que en este caso la realidad física vincule al planificador a la hora de tomar sus decisiones clasificatorias<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva se evitaría el peligro de que se perpetúe el urbanismo in-

---

<sup>4</sup> En este sentido, la STS de 11 de julio de 1989 manifestó que “sólo en el caso de que la consecución de esos servicios hubiera tenido lugar de manera subrepticia o fraudulenta queda al arbitrio del planificador municipal clasificar o no de suelo urbano esos terrenos”. Igualmente, la STS de 17 de noviembre de 2003 matiza el carácter reglado del suelo urbano: “las facultades discrecionales que como regla general han de reconocerse al planificador para clasificar el suelo en la forma que estime más conveniente, tienen su límite en el suelo urbano, pues necesariamente ha de reconocerse esa categoría a los terrenos que hallándose en la malla urbana, por haber llegado a ellos la acción urbanizadora, dispongan de servicios urbanísticos (...) con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, o se hallen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, salvo que la existencia de tales servicios o la consolidación de la edificación hayan tenido su origen en infracciones urbanísticas y aun le sea posible a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido”. Doctrina ratificada por la posterior STS de 27 de abril de 2004.

<sup>5</sup> Latorre Hernández, Manuel. “Los criterios de clasificación del suelo urbano en la normativa urbanística estatal y en la autonómica valenciana: ¿divergencia o compatibilidad?” El Consultor, N.º. 10, 2003, págs. 1830-1841.

formal<sup>6</sup> en Andalucía pues la incorporación como suelo urbano de los que hayan sido transformados urbanísticamente contraviniendo las determinaciones del planeamiento vigente, no sería automática y precisaría de una evaluación de la Administración de su capacidad de integración.

Por tanto, no es posible realizar una simple declaración administrativa (en forma de acto o de instrucción) para la consideración desde el día 23-12-2021 como suelos urbanos a terrenos que hayan alcanzado el nivel de consolidación de la edificación (exigido en el artículo 13.1.c) de la LISTA) o el nivel de consolidación de la urbanización (del apartado 1.b) del mismo artículo), en contradicción con los instrumentos de planeamiento aprobado.

El reconocimiento del carácter de suelo urbano en los casos en que la consolidación de la urbanización o de la edificación se ha alcanzado de forma no reglada debe realizarse por el instrumento de planeamiento adecuado para ello, el cual, además de constatar la presencia de esos niveles de consolidación, debe apreciar la concurrencia del requisito de integración en malla urbana. En último extremo, además de la verificación de los niveles de consolidación, el reconocimiento del carácter de suelo urbano dependerá de un juicio de valor de la Administración respecto a su capacidad de integración urbana (como se deduce del artículo 176 de la LISTA y 415 del RGLISTA). También el Reglamento asume esta tesis en el artículo 23.5 al admitir que la integración de las agrupaciones de edificaciones irregulares, como asentamientos, únicamente podrá producirse *“a través de los instrumentos de ordenación urbanística cuando sean compatibles con su modelo territorial y urbanístico”*.

De otra parte, hay que reconocer que el RGLISTA ha dispuesto de un régimen flexible al habilitar diversas opciones de instrumentos que pueden reconocer la clasificación (o la consideración) de suelo urbano, incluso sin necesidad de esperar a la formulación del planeamiento general adaptado a la LISTA.

Así, el RGLISTA posibilita que el reconocimiento como suelo urbano, tanto por apreciación del criterio de consolidación de la urbanización como por el de consolidación de la edificación, se pueda realizar por cualquiera de los siguientes tres instrumentos:

a) Con carácter ordinario, mediante la formulación y aprobación del nuevo instrumento de ordenación general adaptado a la LISTA (PGOM/PBOM).

b) Alternativamente, mediante un POU (de formulación anticipada al PGOM) al que el Reglamento General (como se deduce del artículo 18.2 RGLISTA) le ha

---

<sup>6</sup> El riesgo de que con la LISTA se puede perpetuar el urbanismo informal en Andalucía es alertado por Narvárez Baena, I en el artículo antes citado en la nota 2 de la RAAP nº114 (2022: págs. 157-225) al considerar que facilita la incorporación como suelo urbano de los desarrollos irregulares.

atribuido la facultad de delimitar su ámbito de ordenación incluyendo también terrenos que, no contando con la clasificación formal de suelo urbano en el planeamiento vigente, sin embargo, cumplan las condiciones del artículo 13 de la LISTA.

c) Alternativamente, como se deduce de la DT Tercera.5 del RGLISTA, el reconocimiento del carácter de suelo urbano de terrenos que cumplan con las condiciones de alguno de los diversos supuestos de hecho definidos en el artículo 13 de la LISTA (y el establecimiento de su ordenación detallada), puede realizarse mediante una modificación del planeamiento general.

No obstante, esta última posibilidad sólo es viable activarla cuando los terrenos tengan con carácter previo la clasificación de suelo urbanizable o apto para urbanizar. Debe entenderse que no puede incoarse una modificación de planeamiento general para reconocer como suelo urbano alguna agrupación de edificaciones irregulares implantadas en suelo en el planeamiento vigente con clasificación de no urbanizable, porque los ámbitos de este tipo de agrupaciones que pretendan integrarse en el planeamiento -por cumplir los requisitos del artículo 13 de la LISTA- deben quedar sometidos al régimen de actuaciones de transformación urbanística (como exige el artículo 176.4 de la LISTA). Por tanto, en la medida que sería una modificación del planeamiento general para constituir un ámbito de actuación de transformación en terrenos en origen con la clasificación de suelo no urbanizable, debe concluirse que esta opción queda impedida por la DT Segunda.3 de la LISTA (que prohíbe este tipo de modificaciones hasta que se haya procedido a la sustitución del planeamiento general).

No obstante, aquellos expedientes de modificación del PGOU ya iniciados (con el primer acuerdo exigido por la legislación urbanística y con la solicitud de inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégico) al momento de entrada en vigor de la LISTA que tengan por objeto la alteración de la clasificación de SNU para su reconocimiento como urbano por consolidación de la edificación podrán continuar su tramitación, en aplicación de la DT Tercera de la LISTA.

Debe considerarse que los terrenos actualmente clasificados formalmente como suelo urbano (en el planeamiento general aprobado a la entrada en vigor de la LISTA) y que ahora tienen transitoriamente la consideración legal (a efectos de la aplicación del régimen de la LISTA) de suelo urbano, pero que no cumplen sustantivamente con las condiciones del artículo 13 de la LISTA, deberán, en el momento de formularse el planeamiento general (PGOM o PBOM), pasar a contar con una clasificación de suelo rústico, sujetándose a partir de entonces a este régimen.

### **2.1.B. Régimen de las diversas situaciones en que se encuentran los terrenos con la consideración de suelo urbano en régimen transitorio**

De una lectura sistemática de la DT Primera de la LISTA y de la DT Primera y Segunda del RGLISTA, se deduce que en suelo urbano se pueden dar diversas situaciones:

Situación Primera: parcela de suelo urbano con la categoría de consolidado por la urbanización reconocida en el planeamiento general vigente.

Las actuaciones edificatorias solo pueden ser desarrolladas de modo inmediato cuando los terrenos tengan la consideración de suelo urbano con la condición de solar (por tanto, con la categoría de consolidado, según legislación anterior) y dispongan de determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas por el planeamiento general o derivado vigente.

En la hipótesis de que no cuente con la condición de solar, el artículo 281 apartado 2.b) del RGLISTA precisa que la edificación requiere “la previa ejecución de las obras de urbanización (...) o, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y garantías para simultanear aquellas y las de edificación”.

En el mismo sentido, el artículo 19.7 del RGLISTA dispone que *“las parcelas de suelo urbano que no tengan la condición de solar sólo adquirirán dicha condición cuando se hayan ejecutado las obras de urbanización exigibles, incluidas las de conexión con las redes públicas de infraestructuras y su ampliación o refuerzo cuando fuera necesario, y cuando se hayan cumplido con los restantes deberes de la actuación de transformación urbanística en la que estuvieran incluidos los terrenos, en su caso.”*

De otra parte, también es requisito necesario para la edificación contar con ordenación detallada establecida (artículo 281.2.a) del Reglamento).

Según la DT Primera, apartado 1 del RGLISTA, las actuaciones edificatorias en los terrenos de suelo urbano que tengan la condición de solar *“se regirán por las determinaciones de la ordenación pormenorizada establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes”*.

En consecuencia, las actuaciones edificatorias en parcelas con la condición de solar (suelo en situación básica de suelo urbanizado, según el TRLSRU 2015 o categoría de urbano consolidado por la urbanización en la LOUA) y que cuenten con ordenación completamente establecida, se ajustarán a los parámetros establecidos en la ordenación pormenorizada del planeamiento vigente; de modo que no se produce desplazamiento alguno de los contenidos sustantivos del planeamiento general.

En caso contrario, la DT Primera.<sup>1</sup> RGLISTA establece que el suelo urbano con la condición de solar “*cuando los terrenos no cuenten con dicha ordenación*” (la pormenorizada), para legitimar la actividad de ejecución “*se requerirá de la aprobación del instrumento que establezca la ordenación detallada*”.

Situación Segunda: áreas o sectores de suelo urbano que tienen en el planeamiento vigente la categoría de no consolidado por la urbanización y con ordenación pormenorizada establecida.

Según la DT Primera. a). 2<sup>a</sup> de la LISTA los terrenos de suelo urbano no consolidado del planeamiento general vigente (porque en la LISTA no existe esta categorización) quedan sujetos al régimen de promoción de las actuaciones de transformación delimitadas sobre suelo urbano (“o en su caso, el de las actuaciones urbanísticas”, en la hipótesis de actuaciones urbanizadoras de suelos públicos no incluidos en unidades de ejecución).

Y, por aplicación de la DT Segunda de la LISTA, la actuación de transformación urbanística (ATU) queda vinculada a las determinaciones de la ordenación pormenorizada establecidas en el instrumento de planeamiento vigente aprobado que ordena el área o sector de suelo urbano.

Situación Tercera: área o sector de suelo urbano (no consolidado por la urbanización) reconocido en el planeamiento general vigente sin ordenación detallada

La DT Segunda apartado 1 del RGLISTA dispone que en los ámbitos de suelo urbano no consolidado previstos en el planeamiento general vigente quedan sujetos al régimen de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística o, en su caso, el de las actuaciones urbanísticas y que cuando estos ámbitos no cuenten con ordenación pormenorizada aprobada, “*su ordenación corresponderá al instrumento de ordenación urbanística detallada de la actuación de transformación urbanística correspondiente, sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa*”.

Esta DT 2<sup>a</sup> del Reglamento General establece unas reglas para la conformación y tramitación del instrumento de ordenación detallada que serán analizadas posteriormente (con ocasión del estudio del suelo urbanizable sectorizado, por ser idénticas).

Por tanto, los ámbitos de sectores y áreas de reforma interior del suelo urbano delimitados en el planeamiento general vigente:

a) no precisan tramitar propuesta de delimitación previa de actuación de transformación (la delimitación del área o sector de suelo urbano no consolidado por el PGOU queda homologada) y

b) en el caso de que no cuenten con ordenación detallada (tanto si se trata de sectores como de áreas de reforma interior), el instrumento que debe ordenar detalladamente es un Plan de Reforma Interior. Y ello porque tanto las actuaciones de transformación en vacíos urbanos como las intervenciones de reforma o renovación, se consideran actuaciones de reforma interior (art.48.3, 89.3 y 55.2 RGLISTA), debiendo ya la formulación de los instrumentos que inicien su formulación adoptarse a los instrumentos propios de la LISTA (DT Primera)<sup>7</sup>.

Como se verá, el Plan de Reforma Interior que establezca la ordenación detallada de ámbitos de suelo urbano no consolidado debe ajustarse al “*marco determinaciones de la ordenación estructural y de la ordenación pormenorizada preceptiva*” que disponga el planeamiento general aprobado.

Situación Cuarta: ámbitos con la consideración de suelo urbano (por aplicación de la DT Primera LISTA) que carecen de determinaciones pormenorizadas.

Esta cuarta situación ha pretendido ser resuelta en el apartado 5 de la DT Tercera del RGLISTA mediante el recurso a una modificación del planeamiento general vigente:

*“5. La ordenación urbanística de los terrenos que, conforme a la disposición transitoria primera de la Ley, tengan la condición de suelo urbano y que no cuenten con ordenación pormenorizada, deberá establecerse a través de una modificación del instrumento de planeamiento general con la finalidad de establecer las determinaciones propias de este nivel de ordenación y, en su caso, la definición de una actuación de transformación urbanística”.*

Es preciso clarificar que este precepto debe ser interpretado en armonía tanto con la regulación de la DT Primera 1 como de la DT Segunda.1 del propio Reglamento y no de forma literal (si así se hiciera, se llegaría a concluir que cualquier ausencia de ordenación pormenorizada en suelo urbano precisaría de una modificación de planeamiento general, incluso de ámbitos ya reconocidos y que no tuvieran aprobado el planeamiento derivado previsto). Como se ha expuesto, en la regulación transitoria el establecimiento de la ordenación detallada de los casos de suelo urbano reconocidos en planeamiento general sin ordenación pormenorizada debe realizarse mediante la aprobación del correspondiente instrumento de ordenación detallada ajustado a los criterios del planeamiento general aprobado (como se deduce de la DT Primera de la LISTA y del Reglamento tanto en la DT Primera.1 para los terrenos con la condición de solar en suelo urbano consolidado como en la DT Segunda apartado 1 del RGLISTA para el suelo urbano no consolidado).

---

<sup>7</sup> En el régimen establecido en la LISTA no hay actuaciones de nueva urbanización en suelo urbano; los vacíos urbanos que se encuentra en el interior del perímetro o en sus bordes, cuando deban ser objeto de completación de la urbanización recibirán el tratamiento de actuación de reforma interior.

Por ello, cabe interpretar que el apartado 5 de la DT Tercera del Reglamento únicamente viene a exigir la modificación del planeamiento general en los casos en los que el suelo que deba tener la consideración de urbano no cuente con las determinaciones de ordenación detallada propias de esta clase de suelo, por la sencilla razón de que en el planeamiento general vigente no contaba con este reconocimiento formal; de modo que esa modificación del plan es necesaria para establecer las determinaciones tanto del nivel de ordenación general como las de la ordenación detallada y, en su caso, la definición de una ATU. Evidentemente, esta modificación del planeamiento general no sólo tendrá por objeto el establecimiento de la ordenación sino también el reconocimiento del suelo urbano.

Sin embargo, no puede incoarse una modificación de planeamiento general para reconocer como suelo urbano ámbitos, que pese a cumplir las condiciones del artículo 13 de la LISTA, que se encuentren localizados en suelo con clasificación formal de no urbanizable en el planeamiento general vigente. Y ello, por el juego conjunto del artículo 176.4 (que exige que los ámbitos de agrupaciones de edificaciones irregulares que se pretendan incorporar al planeamiento queden integrados en actuaciones de transformación) y la DT Segunda.3 de la LISTA que prohíbe modificaciones del planeamiento general vigente que delimiten ATU en suelo no urbanizable hasta la sustitución de aquel por un PGOM O PBOM.

En consecuencia, la posibilidad de formular un expediente de modificación puntual para establecer la ordenación pormenorizada de ámbitos con la consideración de suelo urbano (aplicación de la DT 1ª LISTA) que carecieran de esta ordenación, debe entenderse que sólo es posible ejercitarlas cuando los terrenos tengan con carácter previo la clasificación de suelo urbanizable (sectorizados o no sectorizados) o apto para urbanizar y cuenten con el grado de consolidación de la edificación exigido en el artículo 12.1.c) de la LISTA.

De otra parte, se presenta una alternativa a la vía de la modificación del PGOU: el RGLISTA en el régimen ordinario (es decir, al margen del régimen de transitoriedad) ha previsto en el artículo 18.2 que los POU anticipados (los que se formulen “en ausencia” del PGOM) incorporen “en su ámbito de ordenación” *“los suelos urbanos que cumplan con las condiciones que se establecen en el artículo 13 de la Ley para esta clase de suelo”*. Evidentemente, al incorporarlos, puede establecer la ordenación detallada completa de ellos o la mínima exigida para el POU remitiendo el resto para su formulación por Plan Especial desarrollo u otro instrumento de ordenación complementaria).

### 2.2. El suelo clasificado como urbanizable en el planeamiento general.

En el régimen implantado por la LISTA sólo existen dos clases de suelo: el urbano y el rústico (artículo 12). Y una vez definido en su artículo 13 los terrenos que se

integran en la clase de suelo urbano, el artículo 14 viene a consagrar que el resto de los terrenos tienen la clasificación de suelo rústico.

Para posibilitar la aplicabilidad inmediata de su régimen jurídico la LISTA dispone en la DT Primera. a).1ª) de la LISTA la siguiente regla de equivalencia (después de definir los terrenos que tienen la consideración de urbano): *“El resto de los terrenos tendrán la condición de suelo rústico con la categoría que le corresponda según lo dispuesto en el artículo 14”*

Por tanto, lo que no es suelo urbano, tiene la condición de suelo rústico con la categoría que corresponda según el artículo 14 LISTA; artículo que en su apartado l.c) dispone la categoría residual de suelo rústico común; en concreto dispone que integran el suelo rústico *“los terrenos que se deban incluir en alguna o algunas de las siguientes categorías: (...).c) Suelo rústico común, que incluye el resto del suelo rústico del término”*.

En consecuencia, el suelo urbanizable (sectorizado o no sectorizado) del planeamiento general aprobado mantiene esta clasificación de urbanizable, si bien, automáticamente pasa a tener la consideración de suelo rústico, en la categoría (residual) de común para la aplicación del régimen jurídico que prevé la LISTA.

No obstante, una lectura más pausada pone de relieve que existen diversas situaciones relacionadas con las categorías de suelo urbanizable previstas en la LOUA y que dependiendo de su grado de ejecución, se deriva en cada caso un régimen jurídico específico y, en su caso, incluso una consideración diferenciada.

En concreto, las situaciones del suelo urbanizable del planeamiento general vigente que pueden presentarse en el régimen transitorio son:

1ª) Situación Primera: suelo urbanizable ordenado con ejecución finalizada y recepcionada.

El suelo urbanizable ordenado en PGOU aprobado o el suelo urbanizable sectorizado que tenga la ordenación detallada (por tener Plan Parcial aprobado) en la hipótesis de que se encuentre ejecutado y recepcionado, tendrá la consideración de suelo urbano (en situación básica de urbanizado) por aplicación de la DT Primera apartado a).1ª) de la LISTA, en relación con el artículo 13.1.a) y queda sometido a la ordenación pormenorizada establecida en el instrumento aprobado vigente que se conserva (sea el planeamiento general, de forma directa, y, en su caso, el Plan Parcial), conforme a la DT Segunda de la LISTA.

2ª) Situación Segunda: suelo urbanizable ordenado sin iniciar o finalizar la ejecución.

Los ámbitos de suelo urbanizable ya ordenados, sin iniciar la ejecución o iniciada y no finalizada:

- tienen la consideración de suelo rústico común (DT Primera, a.1<sup>a</sup>) LISTA)
- quedan sometidos inmediatamente al régimen de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística
- no precisan tramitar previa propuesta de delimitación de actuación de transformación (DT Primera, a.2<sup>a</sup> de la LISTA)
- quedan vinculados a la ordenación pormenorizada establecida en el instrumento de planeamiento aprobado vigente que se conserva y es ejecutivo (DT Segunda LISTA). Evidentemente, el suelo urbanizable (ordenado) que cuente con ordenación pormenorizada establecida en Plan Parcial aprobado, debe ajustar su desarrollo no sólo a las determinaciones del planeamiento general vigente, sino también a las propias del Plan Parcial.
- si no cuenta con los preceptivos instrumentos de gestión aprobados para el inicio de la actividad de ejecución material, el régimen jurídico aplicable en esta situación es el siguiente:

- i) considerando que la aprobación de la ordenación detallada debe incorporar la delimitación de la unidad de actuación (artículo 204.1 RGLISTA), quedan suspendida el otorgamiento de licencias hasta la firmeza en vía administrativa del proyecto de reparcelación (artículo 207 del RLISTA).
- ii) quedan habilitadas las operaciones jurídicas que faciliten la ejecución (artículo 207 RGLISTA).
- iii) también, la realización de usos y obras provisionales compatibles (artículo 84.2.c LISTA)
- iv) y la ejecución anticipada de sistemas generales o locales que sean áreas funcionales de utilización separable (artículo 188.3 y 193 RGLISTA).

### 3<sup>a</sup>) Situación Tercera: suelo urbanizable sectorizado (sin ordenación detallada).

Según la DT Primera a). 3<sup>a</sup> de la LISTA los ámbitos de suelo urbanizable ordenado o sectorizado podrán desarrollarse conforme a las determinaciones contenidas en el planeamiento general vigente y tendrán el régimen que se establece para la promoción de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, “considerando que las mismas se encuentran delimitadas”.

En los ámbitos de suelo urbanizable sectorizado -sin ordenación pormenorizada aprobada- se aplican las mismas reglas establecidas por el RGLISTA para el suelo urbano no consolidado que tampoco cuente con dicha ordenación. Así, la DT Segunda apartado 1 del Reglamento establece que en estos que no cuenten con orde-

nación pormenorizada aprobada, “su ordenación corresponderá al instrumento de ordenación urbanística detallada de la actuación de transformación urbanística correspondiente (...)”.

Por tanto, conforme a la DT Primera a).1ª de la Ley y DT 2ª.1 RGLISTA, los ámbitos de suelo urbanizable sectorizados previstos en el planeamiento general vigente:

- i) tienen la consideración de suelo rústico común (apartado a).1ª DT Primera LISTA).
- ii) quedan sometidos al régimen de promoción de actuaciones de nueva urbanización (apartado a). 3ª DT Primera LISTA); en ningún caso, podrá tener la consideración de simples actuaciones urbanísticas.
- iii) no precisan tramitar previa propuesta de delimitación de ATU, para la formulación del Plan Parcial; se considera ya delimitada la actuación de nueva urbanización con la delimitación del sector que hace el PGOU (apartado a).3ª DT Primera LISTA).
- iv) la ordenación detallada deberá ser establecida por el Plan Parcial (DT 2ª.1 RGLISTA)
- v) su desarrollo se realiza “conforme a las determinaciones del planeamiento general vigente” (apartado a). 3ª DT Primera LISTA).

Es decir, los ámbitos de suelo urbanizable sectorizado (y los sectores de suelo apto para urbanizar) del planeamiento general aprobado, pese a su consideración de suelo rústico, son ámbitos de ATU ya delimitados y que se encuentran sometidos al régimen de actuaciones de nueva urbanización, si bien al carecer de ordenación detallada, precisan la formulación y aprobación de un Plan Parcial.

Hasta tanto entre en vigor el Plan Parcial, los terrenos incluidos en los sectores de suelo urbanizable quedan sometidos al régimen jurídico aplicable al suelo rústico en la categoría de común (Capítulo III del Título I de la LISTA).

De una primera lectura del RGLISTA (artículo 30, en relación con el 34.2) puede considerarse que en estos casos (de suelo urbanizable sectorizado sin Plan Parcial), se pueden autorizar las actuaciones extraordinarias admitidas en suelo rústico común (porque es el régimen jurídico ordinario que se impone en esta categoría) pero al pretender implantarse “en ámbitos de transformación previstos en los instrumentos de ordenación” (como es el caso de los sectores de suelo urbanizable sectorizados por efecto de la DT Primera de la LISTA), estarán sometidas a plazo (rompiendo la regla general de duración ilimitada), conforme prevé el artículo 34.2 de la RGLISTA.

No obstante, el artículo 282 del RGLISTA ha reducido las posibilidades de implantación de actuaciones extraordinarias en “suelo sometido a actuaciones de transformación urbanísticas delimitadas” en la que sólo podrán autorizarse las construcciones, obras e instalaciones correspondientes a infraestructuras y servicios públicos, así como las obras e instalaciones de naturaleza provisional.

#### 4ª) Situación Cuarta: suelo urbanizable no sectorizado

Según la DT Primera a).4ª de la LISTA (desarrollada en la DT Segunda.2 del RGLISTA) los ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado “*podrán desarrollarse conforme a los criterios y directrices establecidos en el planeamiento general vigente para proceder a su sectorización y requerirán, (...) de la aprobación de las correspondientes propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística*”.

Por tanto, el SUNS requiere para su desarrollo, previa propuesta de delimitación de actuación de nueva urbanización y, posteriormente, Plan Parcial.

Hasta tanto entre en vigor el Plan Parcial, los terrenos quedan sometidos al régimen jurídico aplicable al suelo rústico en la categoría de común que se regula en el Capítulo III del Título I de la LISTA. Hasta que no cuente con Plan Parcial, se pueden autorizar actuaciones extraordinarias de actividades o usos de interés social conforme a su régimen de suelo rústico común; autorizaciones que no van a quedar restringida ni están sometidas a plazo en la medida que no es un ámbito todavía sometido a actuación de transformación ni esta está delimitada (interpretación a sensu contrario del artículo 282 del RGLISTA).

#### 2.3. El suelo clasificado como suelo no urbanizable en el planeamiento general.

La LISTA en la DT Primera. a), inciso final establece una asimilación simple y de la que se deduce que el suelo no urbanizable tendrá “*la consideración de suelo rústico, con la categoría que le corresponda según lo dispuesto en el artículo 14.*”

El Reglamento General ha desarrollado esta materia, estableciendo con carácter supletorio (hasta el momento de la aprobación del PGOM o PBOM) unas reglas de equivalencia de las diversas categorías de suelo no urbanizable del planeamiento general aprobado con respecto a las categorías de suelo rústico configuradas en el artículo 14 de la LISTA a los efectos de habilitar la inmediata aplicación del nuevo régimen jurídico de esta clase de suelo.

La DT Primera.2 del RGLISTA (desarrollo de la DT Primera LISTA) establece:

*“2. El resto de los terrenos tendrán la condición de suelo rústico con la categoría que le corresponda según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley. Hasta la aprobación del*

*Plan General de Ordenación Municipal o, en su caso, del Plan Básico de Ordenación Municipal que sustituya al instrumento de planeamiento general, las categorías de suelo rústico se entenderán establecidas como sigue:*

*“a) Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial: el categorizado como suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica (...).*

*b) Suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos: el categorizado como suelo no urbanizable de especial protección por presentar riesgos ciertos, (...).*

*c) Suelo rústico preservado por la ordenación territorial y urbanística: el categorizado como suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial y urbanística (...). Cuando el instrumento de planeamiento general no estuviera adaptado a las determinaciones del instrumento de planificación subregional (...), se considerarán suelos preservados por la ordenación territorial los terrenos que en estos instrumentos se preserven de su transformación mediante la urbanización (...).*

*d) Suelo rústico común: el categorizado como suelo no urbanizable de carácter natural o rural, conforme a lo establecido en la ley 7/2002, de 17 de diciembre.*

*e) Los terrenos categorizados como suelo no urbanizable del hábitat rural diseminado, conforme a lo establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, se considerarán ámbitos de hábitat rural diseminado delimitados conforme al artículo 23 de la Ley”*

Como puede comprobarse el RGLISTA ha realizado una asimilación del suelo categorizado como no urbanizable (SNU) de carácter natural o rural conforme a la LOUA a la categoría de suelo rústico común.

Si bien esta asimilación del SNU de carácter rural o natural puede aceptarse sin mayor dificultad en el periodo transitorio (en el que aún no existe planeamiento general adaptado a la LISTA), sin embargo, tal equivalencia no puede realizarse de manera simplista en el régimen ordinario, porque realmente existen diferencias sustantivas.

Basta recordar que en el artículo 46. 1.k) de la LOUA se identificaba como suelo no urbanizable (ordinariamente adscrito a la categoría de rural o natural) el que era improcedente su transformación “*teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio*”. Y ahora, sin embargo, estas razones se vinculan a la categoría de suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística; así, el artículo 14.1.c) de la LISTA incluye en esta categoría los terrenos cuya transformación mediante la urbanización “*se considere, por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, incompatible con la consecución de los fines y objetivos establecidos*

*en dichos instrumentos por razones de sostenibilidad, protección de los recursos culturales, racionalidad y viabilidad (...)*”.

En el periodo de transitoriedad no presenta mayor problemática la citada asimilación porque hasta la aprobación del nuevo planeamiento general adaptado a la LISTA, queda suspendido cualquier intento de delimitación de actuaciones de transformación en el suelo considerado como rústico común.

Para la aplicación del régimen de actuaciones extraordinarias en suelo rústico que se establece en la LISTA no es necesario contar con instrumento de planeamiento general adaptado, sino que el artículo 22 de la LISTA reconoce que el mismo se aplica tanto en *“municipios que cuenten con instrumento de ordenación urbanística general o en ausencia de este”*.

El Reglamento ha subrayado el efecto de aplicación inmediata y prevalente del nuevo régimen jurídico sobre usos y actividades en suelo rústico. Así, el apartado 4 del artículo 21 del RGLISTA (que tiene unos claros efectos de transitoriedad) establece:

*“Las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística vigentes se aplicarán en lo que no contradigan al régimen de los usos y actividades en suelo rústico que se establece en el Capítulo III. Los parámetros y las condiciones establecidas en el mismo podrán modularse justificadamente por los instrumentos de ordenación territorial que (...) podrán establecer una regulación más o menos restrictiva. También podrán modularse por los instrumentos de ordenación urbanística, (...) los parámetros y condiciones establecidos en los artículos 28 y 29.”*

De esta forma se pretende imponer la regulación de usos y actividades establecidas en el Capítulo III del Título I del RGLISTA y supone el desplazamiento de aquellos contenidos del planeamiento vigente que se opongan al mismo; de modo que sólo subsistirán las determinaciones del planeamiento vigente en suelo rústico que no contradigan al régimen establecido en el RGLISTA para usos y actividades.

De la redacción dada por el artículo 21.4 del Reglamento parece que el planeamiento urbanístico (a formular en el futuro) sólo podría modular los parámetros y condiciones de las actuaciones ordinarias vinculadas a la utilización racional de los recursos (artículo 28) y la regulación de las edificaciones residenciales para el desarrollo de los usos ordinarios (artículo 29); pero que no podría modular las actuaciones extraordinarias (reguladas en el artículo 30 a 35), porque no se incluyen estos preceptos en el apartado 4 del citado artículo 21 del RGLISTA. No obstante, de la LISTA claramente se deduce que el planeamiento urbanístico podrá modular ese régimen, incluso disponiendo la prohibición de implantación de concretos usos que pudieran ser considerados de interés social en determinadas categorías de suelo.

Las prescripciones incorporadas en el planeamiento general (no adaptado) sobre incompatibilidad de usos no pueden ser desconocidas<sup>8</sup>:

- i) De una parte, con carácter general, el artículo 20.a) de la LISTA establece como condición necesaria en suelo rústico para autorizar actuaciones (ordinarias o extraordinarias) consistentes en actos de segregación, edificación, construcción, obras, instalaciones, infraestructuras o uso del suelo que sean “*compatibles con el régimen del suelo rústico, con la ordenación territorial y urbanística, y la legislación y planificación sectorial que resulte de aplicación*”.
- ii) Y de otra, el artículo 22 de la LISTA establece que podrán implantarse con carácter extraordinario usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y desarrollo del medio rural o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo “*siempre que no estén expresamente prohibidas*” (además de por la legislación) por la ordenación territorial y urbanística y “*respeten el régimen de protección*” que sea de aplicación. Por tanto, si en el planeamiento vigente la actividad pretendida es un uso prohibido en la zona, ahora también seguirá siendo imposible la implantación del uso.

El análisis de compatibilidad que ahora hay que realizar tiene un alcance más reducido que el que se hacía en el régimen de la LOUA: ahora basta constatar que se trate de usos o actividades que no estén expresamente prohibido en el planeamiento, en cuyo caso, se consideran compatibles los usos y actuaciones de interés público o social (artículo 22.1 LISTA). Esta regla es generalizada en el artículo 22.a) del RGLISTA en el que se establece la presunción de que “*se consideran compatibles con la ordenación los usos y actuaciones que no estén expresamente prohibidos*”

Este requisito de verificación de no contradicción con la ordenación urbanística también debe ser exigible (además de las otras condiciones generales de no inducción a formación de nuevo asentamiento, de proporcionalidad y adecuación al entorno) para autorizar viviendas unifamiliares no vinculadas (ni a usos ordinarios ni a usos extraordinarios) que ahora se admiten en el artículo 22.2 inciso final de la LISTA. Para este tipo de actuación además de los requisitos generales es necesario acreditar que no impiden el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico.

---

<sup>8</sup> M<sup>a</sup> Ángeles González Bustos, subraya que, en el suelo rústico, “*cualquier actuación que se quiera realizar en el mismo (segregación, edificación, construcción, obras, instalaciones, infraestructuras...) deberá ser compatible con la ordenación que resulte de aplicación*”. “Desarrollo sostenible del territorio y mundo rural. La incidencia de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía”. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 114 (2022), páginas 125-155.

### III. LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DETALLADA DE LA LISTA SIN NECESIDAD DE ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO GENERAL

La LISTA -aun sin necesidad de imponer la adaptación forzosa de los instrumentos vigentes y posibilitando la conservación del planeamiento aprobado a su entrada en vigor- permite y fomenta que puedan activarse inmediatamente los instrumentos de ordenación detallada que integran el nuevo sistema de planificación.

Ello es así por un doble motivo:

- a) Por la configuración de un nuevo sistema de planificación en el que el modelo clásico piramidal y en cascada de producción de los instrumentos de ordenación queda diluido, posibilitando que los instrumentos de ordenación detallada cuenten con mayor nivel de autonomía; de modo que su activación puede realizarse de forma separada sin tener porqué estar completo el sistema de planificación y ni tan siquiera aprobados sus instrumentos principales.
- b) Y, al tiempo, por disponer de un régimen de transitoriedad muy dinámico que permite la utilización selectiva de instrumentos de ordenación detallada sin que la ordenación general del municipio esté revisada y adaptada a la LISTA; estableciendo la DT Primera de la LISTA una aplicación íntegra (teóricamente, sin excepciones), inmediata (desde el 23-12-2021) y directa (sin necesidad de adaptación del planeamiento general) de los contenidos de la Ley 7/2021.

Así el régimen ordinario o transitorio permite de forma inmediata:

- 1º) formular Planes de Ordenación Urbana sin planeamiento general adaptado a la LISTA; es decir, sin previo PGOM (artículo 66.3 LISTA). Esta habilitación es de especial trascendencia, porque va a posibilitar la inmediata implementación de un instrumento de ordenación detallada “cualificado” en suelo urbano, el POU que va a asumir un conjunto amplio de funciones; entre ellas algunas de las que en el régimen de la LOUA pertenecían al nivel de ordenación estructural que debía establecer el PGOU.
- 2º) formular Planes Parciales en sectores de suelo urbanizable de planeamiento general vigente vinculado a legislación urbanística anterior (DT Primera a) 3ª LISTA).
- 3º) formular Planes Parciales previa delimitación de ATU en ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado de PGOU vigentes (DT Primera a) 4ª LISTA).

4º) formular Planes de Reforma Interior (PRI) sin PGOM ni POU (o sin PBOM):

4º.1. en ámbitos de áreas de reforma interior o de sectores de suelo urbano ya previstos en el planeamiento general aprobado (DT Primera a) 3ª LISTA).

4º.2. incorporación de nuevas actuaciones de reforma interior no previstas en el planeamiento general aprobado (DT Segunda.3 LISTA).

5º) formular Estudios de Ordenación sin POU y sin PGOM o, bien, PBOM para la incorporación de actuación de transformación de mejora urbana no prevista (DT Segunda.3 LISTA).

6º) formular Estudios de Detalle previstos o no en el planeamiento aprobado (artículo 71 LISTA).

7º) modificar los instrumentos de planeamientos vigentes (DT Segunda apartado 3 de la LISTA y DT Tercera RGLISTA).

No obstante, se establecen restricciones -sometidas condición- a la capacidad de incorporación de actuaciones de nueva urbanización no previstas hasta que el municipio se dote del instrumento de ordenación general adaptado a la LISTA que sustituya al planeamiento general aprobado. Por ello:

a) Conforme a la DT Segunda.3 LISTA no se puede ejercitar la facultad de presentar iniciativa (propuesta) de delimitación de actuación de nueva urbanización ni formular Planes Parciales en suelo con la consideración (transitoria) de rústico común que provenga del suelo no urbanizable sin previa aprobación de planeamiento general adaptado a la LISTA (PGOM o PBOM).

b) Y no se puede modificar el planeamiento general vigente para habilitar actuaciones de transformación en suelo no urbanizable (SNU) hasta que se proceda a su sustitución por el instrumento de ordenación general de la LISTA que corresponda (DT Tercera.2 RGLISTA).

De este análisis se derivan dos importantes consideraciones jurídicas:

1ª) En estos casos se produce una excepción al efecto de aplicación íntegra, inmediata y directa de los contenidos normativos de la LISTA que se deriva de su DT Primera: la facultad de delimitación de actuaciones de nueva urbanización en el suelo asimilado al rústico común transitorio (es decir, el que proviene del SNU del planeamiento general no adaptado a la LISTA) está suspendida hasta la sustitución del PGOU por el PGOM o PBOM.

No obstante, el RGLISTA incorpora en su DT Tercera.2 una excepción a esta excepción, al posibilitar incorporar una modificación del planeamiento

general vigente para habilitar una actuación de nueva urbanización en SNU, si tiene la finalidad de cumplir con mandato o previsión de una actuación de carácter supralocal prevista en POT, en una declaración interés autonómico o instrumento de planificación sectorial.

2ª) En última instancia, al quedar suspendida la facultad de activar la transformación urbanística del suelo -transitoriamente- con la consideración de rústico común se viene a reconocer por la LISTA que el SNU de carácter natural o rural de la LOUA, pese a su asimilación en el periodo transitorio, no tiene el mismo alcance y significado que el suelo rústico común de la LISTA.

De otra parte, a partir de la entrada en vigor de la LISTA, la implementación de cualquier instrumento de ordenación urbanística (DT Primera LISTA) debe seguir ya los procedimientos y contenidos de la nueva legislación urbanística.

Evidentemente, la formulación de los instrumentos de ordenación general no presenta problemática relevante, en la medida que el nuevo PGOM sustituirá y derogará en el nivel de ordenación general los contenidos del PGOU o NNSS vigentes. En cambio, supondrá una derogación íntegra cuando el nuevo planeamiento general sea un PBOM.

Sin duda la mayor dificultad se presentará en un escenario en el que se pretenda la implementación de los nuevos instrumentos de ordenación detallada previstos en la LISTA sin la previa sustitución del planeamiento general vigente, porque este seguirá conservando la vigencia y su ejecutividad.

Así, la implementación de instrumentos de ordenación detallada adaptados a la LISTA va a incidir en un instrumento de planeamiento general vigente aprobado conforme a la legislación anterior que era concebido como la piedra esencial de toda la ordenación y que era causa del planeamiento derivado. En este escenario, la conciliación entre el efecto de mantenimiento de la ejecutividad (DT Segunda LISTA) de un planeamiento vigente (concebido conforme a la legislación urbanística anterior) y el efecto de inmediata aplicación de los instrumentos de la LISTA (DT Primera), no siempre será pacífica y pueden presentarse conflictos principalmente por la diferente concepción de la configuración del sistema de planificación.

Sin embargo, por regla general, el efecto de aplicación inmediata de la LISTA no supone desplazamiento de los contenidos del planeamiento general (ni derivado) vigentes.

No obstante, en caso de apreciarse algún conflicto, y sin que sea posible encontrar una interpretación conciliadora (porque sean contenidos que resultan radicalmente contrarios a las disposiciones de la LISTA), jugará el criterio de la preferente

aplicación de las disposiciones de la nueva ley, como se deduce del inciso inicial de la DT Segunda LISTA: la conservación de la vigencia de los instrumentos aprobados lo es “sin perjuicio” de lo dispuesto en la DT Primera.

Sin embargo, como se verá, en la regulación transitoria también se incorporan excepciones respecto al criterio general de prevalencia del contenido sustantivo de la LISTA; en concreto, las disposiciones establecidas en el planeamiento general vigente para el desarrollo de actuaciones de transformación se imponen a las determinaciones de ordenación de la LISTA.

### **3.1. La formulación de Plan de Ordenación Urbana sin adaptación del instrumento general**

La LISTA fomenta la activación inmediata de los instrumentos del nuevo sistema de planificación sin necesidad de que el municipio cuente con la previa adaptación del instrumento de ordenación general definidor del modelo de ciudad.

En efecto, el artículo 66.3 autoriza que pueda formularse en cualquier momento un Plan de Ordenación Urbana (POU), incluso sin que esté aprobado el PGOM:

*“3. En cada municipio se podrá definir un Plan de Ordenación Urbana para todo el suelo urbano o varios Planes de Ordenación Urbana que ordenen las diferentes zonas en que se pueda dividir el suelo urbano, esté aprobado o no el Plan General de Ordenación Municipio.”*

Esta habilitación es reflejo de que la LISTA ha pretendido configurar las relaciones entre PGOM y POU desde un nuevo y singular enfoque: siendo prevalente el PGOM, el POU puede tener existencia autónoma respecto de aquel, por no ser propiamente un instrumento de desarrollo de aquél sino más bien de complemento.

Ahora bien, la opción de formulación de POU anticipado (sin aprobación de PGOM) tiene algunas especialidades con respecto al resto de POU (formulados con posteridad a la aprobación del nivel de ordenación general), al tener que contar con una justificación adicional y, asumir necesariamente la función de establecimiento de criterios de mantenimiento, mejora y regeneración de la ciudad existente.

Cuando la construcción del nuevo sistema planificador se inicie a partir de la definición del modelo de ordenación general por el PGOM, el POU se encontrará ya con una previa delimitación aprobada de suelo urbano actualizada y ya adaptada a las exigencias del artículo 13 de la LISTA. Y es que corresponde al planeamiento que establece la ordenación general (artículo 63.1) la labor de delimitar los terrenos que pertenecen a cada una de las dos clases de suelo previstas en la LISTA (urbano y rústico). Para la LISTA, en este régimen ordinario, el Plan de Ordenación Urbana (POU) sólo puede realizar un ajuste de la delimitación de suelo urbano y del rústico

con alcance muy reducido. En concreto el apartado 2 del artículo 66 de la LISTA dispone respecto al POU que *“al establecer la ordenación urbanística detallada podrán realizarse meros ajustes en la clasificación del suelo, siempre que estos no afecten a parcelas completas.”* Por tanto, son meros ajustes y con la finalidad de homogeneizar la clase de suelo en el interior de las parcelas.

Sin embargo, el RGLISTA en el apartado 2 del artículo 18 establece el mandato a los POU anticipados que se formulen con carácter previo (“en ausencia”) al PGOM de incorporar *“en su ámbito de ordenación” “los suelos urbanos que cumplan con las condiciones que se establecen en el artículo 13 de la Ley para esta clase de suelo”*.

El artículo 89 del RGLISTA viene a confirmar la capacidad del POU autónomo o anticipado de determinar su ámbito de ordenación directamente por verificación de las condiciones del artículo 13 de la LISTA, sin tener que estar ya vinculado a un reconocimiento de suelo urbano previo; no obstante, en este caso, el POU deberá justificar expresamente el cumplimiento de esas condiciones. En concreto, el artículo 89 apartado 1 del Reglamento General establece en sus párrafos finales:

*“Cuando se redacten en ausencia de Plan General de Ordenación Municipal (...). En estos supuestos, el Plan de Ordenación Urbana deberá justificar expresamente que los suelos que propone ordenar cumplen las condiciones establecidas en el artículo 13 de la Ley y el 19 del Reglamento.”*

La nueva función que incorpora el Reglamento a los POU formulados en ausencia de PGOM no se justifica en su Exposición de Motivos; no obstante, una interpretación sistemática de la LISTA permite deducir que la solución a la que ha llegado el RGLISTA es un medio necesario para que se puedan activar los POU anticipado.

Hay que recordar que el propio apartado 3 del artículo 66 de la LISTA permite la formulación del POU *“esté aprobado o no el Plan General de Ordenación Municipal”*. En consecuencia, la formulación del POU no tiene por qué esperar a la aprobación del PGOM; en el caso de que se negase la facultad de autodefinición del POU de su ámbito de ordenación, entonces la declaración de la LISTA de la existencia de POU de formulación anticipada quedaría diluida.

Es una facultad implícita: para que pueda desarrollarse el POU de redacción anticipada este debe estar habilitado para declarar cuál es su ámbito de ordenación, es decir, debe poder identificar qué parte o partes de terrenos del municipio, en aplicación de la DT Primera LISTA, tienen la consideración de suelo urbano y determinar cuáles de entre ellos, por cumplir efectivamente con las condiciones del artículo 13 de la LISTA, pueden ser objeto de su ordenación.

El POU que se formule previamente al PGOM ha de desarrollar su función de ordenación detallada partiendo del perímetro del suelo urbano que tiene carácter

transitorio (porque no hay PGOM aprobado que haya delimitado el suelo urbano en aplicación de los criterios del artículo 13 LISTA) y, a continuación, debe definir -en el interior de aquél perímetro de suelo urbano transitorio- su ámbito de ordenación, pero ya considerando exclusivamente los terrenos que cumplen estrictamente las condiciones del artículo 13 de la LISTA y decidiendo si ordena el conjunto de todos estos o si sólo ordena una zona de ellos.

Desde esta perspectiva resulta lógica la habilitación-mandato que hace el artículo 18 apartado 2 del RGLISTA para que el POU que se tramite en ausencia de instrumento de ordenación urbanística general incorpore en su ámbito de ordenación “*los suelos urbanos que cumplan con las condiciones que se establecen en el artículo 13 de la Ley para esta clase de suelo*”<sup>9</sup>.

Y también, desde esta perspectiva resulta legitimado el RGLISTA para establecer la limitación de que en la ordenación del POU no se pueden incorporar los terrenos que, pese a estar clasificados formalmente como suelo urbano, sin embargo, no cumplan con los requisitos sustantivos del artículo 13 LISTA.

Esta labor del POU no supone en puridad el ejercicio de una función clasificatoria al limitarse a realizar una labor de constatación de terrenos que ya merecen la consideración legal de suelo urbano transitorio, como medio necesario para poder desarrollar su función propia: decidir y delimitar aquellos que van a integrar su ámbito propio de ordenación, debiendo justificar que los terrenos que incorpora en este ámbito de ordenación delimitado cumplen efectivamente las condiciones del artículo 13.1 de la LISTA.

En síntesis, el POU de formulación anticipada se limita, cumpliendo el mandato del artículo 18.2 del RGLISTA, a determinar su ámbito de ordenación entre los terrenos que teniendo la consideración de “*suelo urbano*” -por aplicación de la DT Primera de la LISTA- “*cumplan con las condiciones que se establecen en el artículo 13 de la Ley*”.

De otra parte, el POU de formulación anticipada podrá delimitar ATU, incluso, estableciendo una ordenación detallada completa.

Debe advertirse que los POU de formulación anticipada, aunque tienen un mayor grado de autonomía que los POU de formulación posterior al PGOM, tampoco son libres de adoptar sus decisiones de ordenación detallada desconociendo las determinaciones de ordenación general del planeamiento general vigente.

---

<sup>9</sup> El artículo 18.2 del RGLISTA confirma que los POU anticipados deben partir “del suelo urbano” de carácter transitorio, e incluir en su ámbito de ordenación “los que cumplan con las condiciones que se establecen en el artículo 13 de la LISTA; porque si no fuera así, no tendría sentido el requerimiento de que se trate de suelos urbanos que cumplan con las condiciones del artículo 13 LISTA.

Según el artículo 66.1 las determinaciones del POU “no podrán contradecir las de los Planes de Generales de Ordenación Municipal”. De esta manera, la LISTA establece una regla de prevalencia en favor del sistema normativo de ordenación general respecto del subsistema normativo detallado en suelo urbano del POU. La prevalencia del subsistema general es necesaria para la propia eficiencia del conjunto del sistema normativo; el planeamiento general es el encargado de dotar de armonía y coordinación a los diversos subsistemas de ordenación detallada, pues en otro caso, este subsistema puede llegar a contar con un grado de disgregación excesivo que ponga en peligro la integralidad del modelo general de ordenación del municipio (artículo 63,1 LISTA).

Esta regla de prevalencia de la ordenación general respecto del POU, también es aplicable en el supuesto de activación anticipada de este instrumento sin PGOM, porque permitirá salvaguardar la ordenación del planeamiento general vigente que sea equivalente al nivel de ordenación general (como definitoria del modelo urbano-territorial). Ningún POU (sea anticipado o no) puede establecer determinaciones que contradigan el modelo de ordenación general vigente. Ello, es así porque las determinaciones del planeamiento general vigente se conservan y son ejecutivas (de conformidad con la DT Segunda LISTA) y, por ello, es preciso verificar que el POU no contradiga aquellas de sus determinaciones que tengan un nivel equivalente a las propias de un PGOM.

Se trata de dilucidar la capacidad que tiene un POU sin previo PGOM para incorporar directamente alteraciones en la ordenación del PGOU (sin necesidad de tramitar simultáneamente un expediente de modificación). Para ello, es preciso deducir en el régimen transitorio cuál es el nivel de la ordenación general integrado en los planes generales aprobados. En suma, determinar cuáles son las determinaciones de ordenación estructural del PGOU vigente que deben tener la consideración de determinaciones del nivel de ordenación general a efectos de la LISTA y que deben ser respetadas, en todo caso, por el POU anticipado.

Los PGOU vigentes incorporan determinaciones propias del nivel de ordenación de ordenación general (por ello, propias de PGOM) y determinaciones en suelo urbano propias del nivel de ordenación detallada (que corresponde ahora a la función del POU). Y es necesario precisar que no todas las determinaciones del nivel de ordenación estructural de los PGOU vinculados a la LOUA son determinaciones propias del nivel de ordenación general de la LISTA.

Quiere ello decir que puede formularse un POU que contradiga determinaciones de los PGOU vigentes (incluso algunas estructurales a efectos LOUA), siempre que las mismas no tengan el carácter de determinaciones de ordenación general propias de un PGOM según LISTA. Si las determinaciones del PGOU tienen este nivel de ordenación general no pueden ser desconocidas y deben ser respetadas.

La dificultad reside en determinar qué determinaciones estructurales de un PGOU, vinculado a LOUA, tienen la consideración de determinaciones de ordenación general a efectos de LISTA.

Ello va a requerir una labor de interpretación constante dado que los contenidos del PGOM están regulados de manera poco precisa en la LISTA y en el RGLISTA. Si la adscripción del nivel de una determinación del PGOU vigente no resulta clara (si es propia del nivel de ordenación general o detallado), se aconseja tramitar de forma simultánea al POU una innovación del PGOU con alcance de modificación puntual de la ordenación general vigente.

No obstante, cabe reconocer que el POU se configura en la LISTA como un instrumento de ordenación detallada “cualificado” en suelo urbano porque resulta legitimado para asumir un conjunto amplio de funciones, entre ellas algunas de las que en el régimen de la LOUA pertenecían al nivel de ordenación estructural que debía establecer el PGOU. Ahora bien, ello no puede ser interpretado en un sentido tan amplio que suponga que el POU puede alterar cualquier contenido del planeamiento general vigente, porque admitir esta potestad sin restricción supondría aceptar que el modelo actual establecido en el planeamiento general ha perdido efectividad.

De forma que es razonable admitir que un POU anticipado pueda alterar puntualmente las determinaciones del planeamiento general vigente sobre los usos globales de concretas zonas del suelo urbano, que pueda alterar puntualmente la red de sistema general (suprimiendo o creando algún elemento) y que también pueda -de forma justificada- prever nuevas actuaciones de transformación en suelo urbano o alterar las delimitadas en el planeamiento general.

Ahora bien, debe considerarse que el POU no podrá incorporar tal densidad de alteraciones que en su conjunto supongan cambios sustanciales en la ordenación estructural del planeamiento general vigente e impliquen, de hecho, una revisión, o cambio del modelo general establecido en el mismo. Por ello, no podrá alterar sustantivamente la red de sistemas generales (porque ello, supondría alteración del esquema básico actual), ni incorporar una alteración mayoritaria de los usos globales en las zonas de suelo urbano o, incorporar un conjunto de nuevas actuaciones de transformación en suelo urbano que sumadas a las ATU que se mantienen en el suelo asimilado al rústico (en terrenos con clasificación de urbanizable, que no pueden ser objeto de ordenación ni desclasificación por el POU) superen las necesidades reales de la población.

Una evaluación global del POU de la posibilidad de la formulación anticipada pone de relieve que:

1º) tiene la ventaja de permitir valorar la capacidad que tiene el suelo urbano para incorporar actuaciones de transformación dirigidas a la renovación,

reforma y mejora de la ciudad existente, lo que posibilita que posteriormente las previsiones del PGOM (sea mediante directrices de evolución a medio y largo plazo u otras decisiones complementarias) en el suelo rústico común de actuaciones de nueva urbanización se evalúen y cuantifiquen con mayor precisión; limitando así las necesidades de transformación del suelo rústico.

2º) sin embargo, tiene la debilidad de que se puedan presentar limitaciones en el establecimiento de estrategias para la revitalización y renovación del suelo urbano a consecuencia de que se precise un refuerzo de sistemas generales infraestructurales o dotacionales cuya localización en terrenos con la clasificación de suelo urbano sea imposible y deba plantearse en suelo rústico, que resulta un ámbito excluido de la ordenación del POU.

Por ello, la opción de formulación simultánea PGOM o POU se presenta como una solución equilibrada a considerar y que, además, permitirá la sustitución íntegra del PGOU vigente.

### **3.2. La formulación de Planes Parciales en sectores de suelo urbanizable**

Ya se ha explicado que los ámbitos de suelo urbanizable sectorizados previstos en los instrumentos de planeamiento general vigentes tienen (conforme a la DT Primera a).1ª de la LISTA) la consideración de suelo rústico común y, conforme al apartado a).3ª de esta DT Primera, quedan sometidos al régimen de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística (ATU) sin necesidad de tramitar previa propuesta de delimitación de ATU.

En otras palabras, la delimitación de los sectores de suelo urbanizable (o de sectores de suelo apto para urbanizar) del planeamiento general vigente tiene la consideración de una delimitación de actuación de nueva urbanización ya realizada; si bien quedan exentos de la amenaza del efecto de caducidad que se dispone en el artículo 25.7 de la LISTA para la hipótesis de que no acontezca la aprobación inicial del Plan Parcial en el plazo de dos años (desde la publicación del acuerdo que apruebe la propuesta de delimitación).

La razón de que no juegue la caducidad en este caso debe entenderse coherente con los antecedentes urbanísticos del ámbito y su incidencia en el esquema estructural del planeamiento general vigente: se trata de un sector previsto en el planeamiento general vinculado a legislación anterior y si se reconociera el efecto de caducidad, y este aconteciera (por el transcurso del plazo de 2 años), ello supondría que el sector de suelo urbanizado sectorizado pasaría a encontrarse en una situación análoga a la de un Suelo Urbanizable No Sectorizado (rústico común sin delimitación). Ello supondría una importante incidencia en el equilibrio del área de reparto de los sectores

de suelo urbanizable y en la estructura de sistemas generales del planeamiento general aprobado. Por ello, la caducidad no se aplica a los sectores de suelo urbanizable sectorizado sin Plan Parcial, sin perjuicio de la declaración de incumplimiento del deber urbanístico de formular el planeamiento de desarrollo.

De otra parte, la DT Segunda apartado 1 del Reglamento General establece que en los ámbitos de suelo urbanizable sectorizado previstos en el planeamiento general vigente que no cuenten con ordenación pormenorizada aprobada, “*su ordenación corresponderá al instrumento de ordenación urbanística detallada de la actuación de transformación urbanística correspondiente, (...)*”, estableciendo el precepto una serie de reglas tanto en materia de procedimiento como sustantivas.

De esas reglas de la DT Segunda.1 del RGLISTA se deduce que el suelo urbanizable sectorizado previsto en PGOU aprobado (a fecha de entrada en vigor de la LISTA) debe desarrollarse mediante un Plan Parcial que:

a) debe seguir el procedimiento y régimen de competencia establecidos en la LISTA y su reglamento para los Planes Parciales.

b) debe desarrollar las determinaciones de ordenación detallada “*en el marco de las determinaciones de ordenación estructural y de la ordenación pormenorizada preceptiva que se establezcan para el ámbito en el instrumento de planeamiento general*” y “*conforme a los criterios de sostenibilidad para la ordenación urbanística que se establecen en el Título IV*” del RGLISTA, “*cuando resulten compatibles con éstas*”.

Por tanto, según esta DT Segunda apartado 1.b RGLISTA, el Plan Parcial en desarrollo de un PGOU está vinculado a las determinaciones de este con el mismo nivel de exigencias que lo estaba en el régimen de la LOUA, pues ha de respetar tanto las determinaciones de ordenación estructural como las pormenorizadas preceptivas establecidas en el PGOU aprobado. Además, el Plan Parcial ha de ajustarse a los criterios de sostenibilidad para la ordenación urbanística que se disponen por el RGLISTA (en la Sección 4ª del Capítulo I del Título IV) pero en este caso sólo caso si resulten compatibles<sup>10</sup>).

El término “*marco*” de la DT 2ª.1.b) RGLISTA hace referencia a los límites definidos por el Plan General para el desarrollo del sector que el instrumento de

---

<sup>10</sup> Desde una lectura sistemática del precepto se deduce que en el apartado 1.b) de la DT Segunda del RGLISTA existe un error en la utilización del pronombre demostrativo “*éstas*” y que debería decir “*aquellas*”; es decir, que también los Planes Parciales deben ajustarse a los criterios de sostenibilidad que se disponen por el RGLISTA en la Sección 4ª del Capítulo I del Título IV cuando resulten compatibles con las determinaciones del PGOU. Y esta interpretación es congruente con los propios apartados 1.c) y 1.d) que disponen una preferencia por la aplicación de los contenidos del PGOU aprobado en materia de reservas dotaciones y de reservas de vivienda protegida, que se integran en los criterios de ordenación urbanística (artículo 82 y 83) de la Sección 4ª del Capítulo I del Título IV.

ordenación detallada debe respetar y desarrollar. En resumen, según esta DT 2ª del RGLISTA el Plan Parcial se encuentra sometido a las determinaciones de la ordenación estructural y, además, debe desarrollar las determinaciones de ordenación pormenorizada preceptiva (es una configuración análoga del Plan Parcial como se hacía en el régimen de la LOUA).

c) el Plan Parcial debe desarrollar los estándares establecidos en el instrumento de planeamiento general, aunque sean contrarios a lo establecidos en el artículo 82 del RGLISTA. En el caso de que el PGOU no los haya determinado o se remita de forma genérica a la LOUA, entonces, sí se aplican los criterios de ese artículo 82 del RGLISTA.

d) el Plan Parcial debe asumir las reservas de suelo para vivienda protegida que se hayan dispuestos por el PGOU de forma expresa, sean mayores o menores a las que resulten de la aplicación del artículo 83 del Reglamento (y 61.5 de la LISTA); de no establecerse determinación al respecto se aplicarán las reservas establecidas en la nueva regulación.

De esta regulación se deduce que cuando en la formulación del Plan Parcial de desarrollo de PGOU se aprecien conflictos en materia de ordenación, se imponen las determinaciones del planeamiento general vigente a los criterios de ordenación que se derivan del RGLISTA, incluso en la determinación sobre porcentajes de reservas dotacionales y de viviendas protegidas, ya sean mayores o menores a las previstas en la LISTA.

En conclusión, de la DT Segunda apartado 1 del RGLISTA resulta que la regulación sobre criterios de la ordenación urbanística de la Sección 4ª del Capítulo I del Título IV del Reglamento sólo será de aplicación para los Planes Parciales de sectores de suelo urbanizable (y para los PRI de las áreas de reforma interior) previstos en el planeamiento general vigente si resultan compatibles con las determinaciones de ordenación general y pormenorizada preceptiva establecidas en el PGOU aprobado. Y significa que, en estos casos, el efecto de la aplicación completa y directa de la LISTA (DT Primera) queda condicionada a la verificación de compatibilidad con las determinaciones del planeamiento aprobado.

Sin embargo, el RGLISTA en su DT Tercera.3 incorpora una redacción que es una novedad con respecto al contenido de la DT Primera. a). 3ª de la LISTA y que, además supone una regulación contradictoria con la previsión de la DT Segunda.1 del propio Reglamento que se acaba de exponer. La DT 3ª.3 RGLISTA establece:

*“3. En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable sectorizado las modificaciones de las determinaciones establecidas por los instrumentos de planeamiento general podrán realizarse mediante el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada.*

*En suelo urbanizable, cuando la modificación implique un cambio de la delimitación del sector, se requerirá antes de la tramitación de una propuesta de delimitación de la actuación.”*

En síntesis, esta DT 3ª. 3 del RGLISTA posibilita en suelo urbanizable sectorizado y en el suelo urbano no consolidado que puedan ser modificadas directamente las determinaciones establecidas en los instrumentos de planeamiento general “*mediante el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada*”. En otras palabras, la interpretación literal de la DT 3ª. 3 del RGLISTA conduce a que el Plan Parcial puede incorporar -directamente- cualquier alteración en las determinaciones del planeamiento general, con la únicamente limitación de que, si se pretende cambiar la delimitación del sector, precisaría previamente una propuesta de delimitación de la actuación.

Pero esta conclusión, es ciertamente sorprendente porque supone una clara contradicción con el contenido de la DT Segunda .b) del propio RGLISTA y, además, se aparta de la regulación de la DT Primera a). 3ª de la LISTA y de su DT Segunda,4.<sup>11</sup>

Según la DT Primera de la LISTA, el desarrollo de los suelos urbanizables puede realizarse (sin necesidad de PGOM/PBOM), pero para ello, debe realizarse “*conforme a las determinaciones*” del planeamiento general vigente. Y esta posición se ve reforzada en la DT Segunda 4 de la LISTA que dispone que los instrumentos de ordenación detallada de las actuaciones de transformación delimitadas en el planeamiento general “*establecerán las reservas de suelo para dotaciones que se determinen en los mismos*”. Por tanto, en materia de reservas dotacionales quedan vinculados al planeamiento general.

Además, la interpretación literal de la DT 3ª.3 del RGLISTA, también es contraria a la DT Segunda.1.b) del mismo que dispone, como se ha adelantado, que la ordenación detallada se desarrollará “*en el marco de las determinaciones*” que se establezcan para el ámbito en el instrumento de planeamiento general.

Por ello, carece de sentido que en suelo urbanizable y tras fijar el Reglamento en la DT 2ª.1.b) este nivel tan elevado de respeto de las determinaciones del planeamiento general aprobado, a continuación, en la disposición inmediatamente siguiente (DT 3.3 del RGLISTA) este mismo reglamento declare que el correspondiente “*instrumento de ordenación detallada*” (el Plan Parcial en caso del suelo urbanizable) puede -directamente- incorporar modificaciones del PGOU para el sector, sin diferenciar qué nivel de determinaciones pueden ser objeto de alteración.

---

<sup>11</sup> La DT Primera a). 3ª de la LISTA establece que “*los ámbitos de suelo urbanizable ordenado o sectorizado podrán desarrollarse conforme a las determinaciones contenidas en el planeamiento general vigente*”.

En suma, la lectura sucesiva de ambas disposiciones supone un relato de decisiones contradictorias. Estamos en un claro ejemplo de antinomia. Y cuando se producen una contradicción tan radical en los contenidos de dos normas integrantes del mismo texto normativo y, por ello, aprobadas por la misma autoridad y en un único acto, no pueden aplicarse las reglas jurídicas ordinarias para resolver los conflictos entre normas incompatibles entre sí (como son el criterio cronológico- *lex posterior derogat priori*-, el principio de jerarquía -norma superior deroga a inferior- o el principio de competencia o especialidad), sino que debe recurrirse a una interpretación sistemática y finalista que permita dilucidar cuál de ellas cuenta con mayor integración o respaldo en el conjunto del ordenamiento jurídico.

En este caso, el conflicto se produce en el segundo nivel de jerarquía (el reglamentario) y una de las normas reglamentarias tiene un contenido contrario a la norma de superior jerarquía (la ley); por tanto, la antinomia se resuelve con la aplicación prevalente de la norma reglamentaria (DT Segunda, 1.b) RGLISTA) que cuenta con el mayor grado de adecuación con la superior (DT Primera a). 3ª y Segunda.4 de la LISTA).

Por ello, no puede entenderse que la incorporación de modificaciones a la ordenación estructural establecida en el planeamiento general vigente (a la entrada en vigor de la LISTA) para el suelo urbanizable sectorizado pueda realizarse directamente por el Plan Parcial porque no es lo que resulta de la DT Primera de la LISTA, incluso en la hipótesis de que previamente se haya tramitado una propuesta de delimitación de ATU, porque ello significaría otorgar naturaleza de instrumento de ordenación a lo que no es sino un procedimiento previo que habilita ejercer la iniciativa para proponer la transformación mediante la presentación del correspondiente planeamiento de desarrollo.

En consecuencia, la seguridad jurídica aconseja que cuando se pretenda introducir alteraciones en las determinaciones de ordenación estructural del PGOU vigente para el suelo urbanizable sectorizado, se acompañe a la tramitación del Plan Parcial de forma simultánea un expediente de modificación puntual del PGOU, a fin de asegurar la integralidad del modelo urbano-territorial vigente en sus determinaciones estructurales<sup>12</sup>.

Una interpretación pacificadora de las disposiciones segunda y tercera del RGLISTA en congruencia con la DT Primera de la LISTA y que, partiendo del reconocimiento de la prevalencia del contenido de la DT.2ª, 1.b) del Reglamento,

---

<sup>12</sup> No puede olvidarse que las alteraciones que pretendan realizarse en la ordenación estructural establecida por un planeamiento general aprobado, aun cuando se refieran a un concreto sector de suelo urbanizable, trascienden, al menos, al conjunto de sectores que integran su área de reparto, por lo que es una alteración que no puede realizarse directamente desde el Plan Parcial.

permita la subsistencia parcial de la DT 3ª.3 del Reglamento -en aquello que resulte compatible con las DT 1ª. a).3ª. y 2ª.4 de la LISTA-, puede ser la siguiente:

a) Considerar que el Plan Parcial podrá separarse de las determinaciones establecidas en el planeamiento general vigente (no adaptado a la LISTA) cuando afecte a determinaciones potestativas. Y ello porque las disposiciones potestativas en el régimen de la LOUA no son vinculantes, sin perjuicio de precisar una justificación de su procedencia.

b) Considerar que el Plan Parcial también podrá alterar incluso algunas de las determinaciones de ordenación pormenorizada preceptivas directamente que no tengan por objeto las reservas dotacionales; y ello, porque en el nuevo sistema legal el establecimiento de la ordenación detallada completa es función propia del Plan Parcial en los sectores de suelo rústico común delimitados y teniendo presente que las alteraciones de las determinaciones de la ordenación pormenorizada (en la LOUA) sólo tienen incidencia inmediata en el propio sector.

Sin embargo, en esta facultad de alterar la ordenación pormenorizada preceptiva, el Plan Parcial cuenta con una limitación: no podrá disminuir las reservas dotacionales que disponga el planeamiento general (DT Segunda.4 de la LISTA).

Por tanto, se trata de limitar el alcance de la capacidad de alteración directa prevista en la DT Tercera.3 del RGLISTA a las determinaciones del PGOU que tienen naturaleza de ordenación pormenorizada pero siempre que no disminuyan los niveles dotacionales previstos en el plan general vigente para el sector.

c) Considerar que cualquier alteración de condiciones de ordenación estructural establecida por el planeamiento general vigente para el sector que pretenda incorporar el Plan Parcial debe realizarse mediante expediente -tramitado previa o simultáneamente- de modificación del planeamiento general. Ordinariamente las alteraciones de la ordenación estructural influyen en el área de reparto, lo que supone una incidencia territorial superior al propio sector, lo que hace que no pueda ser operado desde la simple aprobación de un Plan Parcial (ni tan siquiera con previa tramitación de propuesta de delimitación).

Como reflexión final, cabe subrayar que el régimen transitorio de LISTA no ha pretendido alterar el estatus quo del suelo urbanizable sectorizado clasificado al momento de su entrada en vigor; así ha permitido que se puedan desarrollar todas las actuaciones de nueva urbanización previstas por el PGOU aprobado sin limitaciones y aunque el planeamiento general (como ocurre en muchos municipios andaluces que nunca fueron adoptadas a la Norma 45.4 del POTA), tenga un exceso de sectores de expansión urbana. Es más, alienta la aceleración de esas actuaciones de transfor-

mación no desarrolladas<sup>13</sup>. Y, además, esta regulación supondrá un obstáculo para el inicio de los procesos de adaptación a la LISTA que permitan incorporar el nuevo instrumento de ordenación general previsto en la misma, en la medida que mientras no acontezca esta adaptación, las delimitaciones del suelo urbanizable sectorizado de los PGOU (incluso, de las NNSS de planeamiento municipal aún subsistentes) no tendrán la amenaza de su caducidad.

### **3.3. La formulación de Planes Parciales previa delimitación de ATU en ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado de PGOU vigente**

Conforme a la DT Primera. a). 1ª de la LISTA, los ámbitos de suelo urbanizable no sectorizados (SUNS) previstos en el planeamiento general vigente, tienen la consideración de suelo rústico común, pero sin delimitación de actuación establecida.

El marco para habilitar el desarrollo urbanístico de los ámbitos de SUNS viene determinado en la DT Primera a).4ª de la LISTA:

*“Los ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado podrán desarrollarse conforme a los criterios y directrices establecidos en el planeamiento general vigente para proceder a su sectorización y requerirán, conforme a lo dispuesto en el artículo 25, de la aprobación de las correspondientes propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística”.*

Según la DT Segunda.2 del RGLISTA los ámbitos de SUNS requerirán la aprobación de la correspondiente propuesta de delimitación de ATU, *“debiendo respetar las condiciones para proceder a la sectorización que hubiera establecido el instrumento de planeamiento general, considerándose justificado su incorporación como actuación de transformación urbanística si se acredita su cumplimiento”.* Además, la ordenación detallada de la actuación de transformación se establecerá mediante un Plan Parcial de Ordenación conforme a unas concretas reglas.

Por tanto, la habilitación de actuaciones de transformación de nueva urbanización en ámbitos de suelo urbanizable no sectorizado requiere:

1º) la aprobación (con tramitación previa o simultánea al instrumento de planeamiento) de una propuesta de delimitación de ATU.

2º) la formulación de la ordenación detallada debe hacerse conforme a los contenidos y procedimiento establecido por la LISTA para el Parcial.

---

<sup>13</sup> Como ha advertido Narváez Baena en el artículo citado en la anterior nota 2 de la RAAP n°114 (2022: página 201) el régimen transitorio de la LISTA alimenta la aceleración de los procesos de transformación urbanística del suelo.

El desarrollo de la actuación de transformación -una vez aprobada la propuesta de delimitación- ya se realizará conforme a los instrumentos de ordenación de la LISTA, es decir, se sustituye el Plan de Sectorización previsto en la LOUA por el nuevo instrumento de ordenación detallada de la LISTA en las actuaciones de nueva urbanización: el Plan Parcial.

3º) la formulación del oportuno Plan Parcial deberá someterse a los criterios y directrices del planeamiento general vigente para la sectorización; así debe respetar los usos incompatibles, las condiciones que aseguren la adecuada integración de los sectores en la estructura urbanística general y los criterios de disposición de los sistemas generales que hubiera establecido el PGOU. Por tanto, son Planes Parciales vinculados y derivados del planeamiento general aprobado, si bien el nivel de determinaciones de éste es de baja intensidad.

4º) Sin embargo, las reservas dotacionales son las establecidas en el RGLISTA -artículo 82- respetando los criterios de disposición de sistemas generales establecidos en el PGOU.

5º) Igualmente, la ordenación detallada debe respetar los criterios de sostenibilidad para la ordenación urbanística del Título IV RGLISTA.

Las potestades de ordenación del Plan Parcial de la LISTA son mayores que las funciones que la LOUA reservaba al Plan Parcial y, en gran medida, el nuevo Plan Parcial se asimila más a un Plan de Sectorización de la LOUA porque está habilitado para delimitar y establecer sistemas generales y asumir otras decisiones que antes pertenecían al nivel de ordenación estructural.

El Plan Parcial de ordenación detallada para el desarrollo de los ámbitos delimitados del SUNS también queda sometido a los criterios y directrices del planeamiento general.

No obstante, al no imponerse el deber de adaptación del planeamiento general a la LISTA la activación de los ámbitos de SUNS del planeamiento general aprobado es una opción que se ha flexibilizado y, sin duda, su uso indiscriminado puede generar efectos distorsionantes por la carencia de criterios efectivos en el planeamiento general vigente para estos ámbitos. En efecto:

- i) La capacidad de activar la transformación del SUNS se ha incrementado como consecuencia de la derogación expresa de la Norma 45.4.a) del POT, que imponía límites a la capacidad de crecimiento urbano y residencial de los planes municipales<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Narváez Baena en el artículo ya citado de la RAAP núm. 114, (2022), considera que “*el desorden puede ser mayúsculo, la opción de ejecutar el planeamiento general sin límites al crecimiento o modificarlo para redelimitar*”

ii) Ordinariamente los criterios y directrices establecidos en el planeamiento general para los ámbitos de SUNS son muy débiles, en la medida que, por regla general, la regulación del PGOU en estos terrenos (considerados de reserva para futuros crecimientos) se limitaba a establecer los usos globales negativos y unos criterios genéricos de disposición de sistemas generales. En este sentido, el SUNS no cuenta, por lo general, con unas estrategias y directrices específicas para la ordenación de estos desarrollos.

Por regla general, en este tipo de Planes Parciales en desarrollo SUNS, los únicos criterios efectivos que van a guiar la ordenación detallada serán los de la Sección 4ª del Capítulo I del Título IV del RGLISTA y la identificación de los usos globales incompatibles del planeamiento general vigente.

El Plan Parcial deberá acreditar además de su integración pacífica y coherencia con la ciudad existente, que se cumplen con las condiciones de sectorización establecidas en el planeamiento general vigente; en otro caso, de no disponer condiciones específicas de sectorización en el PGOU, deberá acreditarse las razones de interés público o social que justifiquen la habilitación de la actuación de nueva urbanización (conforme el alcance que dispone el artículo 50 del RGLISTA).

### **3.4. La formulación de Planes de Reforma Interior o Estudios de Ordenación de forma inmediata**

La nueva legislación urbanística andaluza permite formular Planes de Reforma Interior o Estudios de Ordenación sin PGOM ni POU (en municipios de más de 10.000 habitantes, litorales o pertenecientes a aglomeraciones urbanas) o sin PBOM (en el resto de municipios) ya sea para:

- a) desarrollar ámbitos de áreas de reforma interior o de sectores de suelo urbano previstos en el planeamiento general aprobado.
- b) Incorporar nuevas actuaciones de reforma interior o de mejora urbana no previstas en el planeamiento general aprobado.

#### A. El desarrollo de áreas de reforma interior o sectores de suelo urbano (no consolidado) previstos en el planeamiento general aprobado.

Los ámbitos de áreas de reforma interior o de sectores de suelo urbano no consolidado previstos en los instrumentos de planeamiento general se desarrollan con un sistema similar al ya expuesto de los ámbitos de suelo urbanizable sectorizado. En concreto (apartado a). 2ª de la DT Primera de la Ley) quedan sometidos al ré-

---

*actuaciones de transformación urbanística de manera fragmentada y sin la obligación de sustituir el planeamiento general por los nuevos instrumentos de ordenación que regula la LISTA no halla calificativo apropiado ni comparativo en la tortuosa historia del urbanismo de nuestro país.”*

gimen de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y, cuando no cuenten con ordenación pormenorizada establecida, “su ordenación corresponderá al instrumento de ordenación urbanística detallada de la actuación de transformación urbanística, sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa” (DT Segunda.1 RGLISTA).

Las reglas de la DT Segunda.1 del RGLISTA para el desarrollo de Planes de Reforma Interior (PRI) en áreas y sectores de suelo urbano son las mismas que las reglas ya analizadas para el desarrollo de los Planes Parciales del suelo urbanizable sectorizado previsto en PGOU.

No obstante, la ordenación pormenorizada de los sectores de suelo urbano no consolidado previstos en el PGOU aprobado ahora debe formularse de conformidad con el instrumento previsto en la LISTA, es decir, con la modalidad de PRI y seguir el procedimiento y régimen de competencia establecidos en la LISTA y RGLISTA para esta tipología de Planes.

Igualmente, este PRI debe, conforme a la DT Segunda.1 del RGLISTA desarrollar las determinaciones de ordenación detallada “en el marco de las determinaciones de ordenación estructural y de la ordenación pormenorizada preceptiva que se establezcan para el ámbito en el instrumento de planeamiento general” y “conforme a los criterios de sostenibilidad para la ordenación urbanística” que se establecen en el Título IV” del RGLISTA, “cuando resulten compatibles con éstas”.

Las mismas consideraciones realizadas anteriormente respecto a esta DT Segunda apartado 1.b RGLISTA y su contraste con la DT Tercera.3 del mismo RGLISTA, para los Planes Parciales del suelo urbanizable, se dan por reproducidas para los PRI.

#### B. La incorporación de actuaciones de reforma interior o de mejora urbana no previstas en el planeamiento general aprobado en suelo urbano consolidado.

En principio:

1º) la LISTA habilita en suelo urbano la incorporación de nuevas actuaciones de reforma interior o de mejora urbana no previstas en el planeamiento general sin necesidad de contar con PGOM (o PBOM) y sin necesidad de contar con POU.

La DT Segunda.3 párrafo segundo de la LISTA establece que: “Podrán delimitarse actuaciones de transformación urbanística o actuaciones urbanísticas en suelo urbano, aunque no se encuentre aprobado el Plan de Ordenación Urbana”

2º) Si no están previstas estas actuaciones, debe entenderse que son nuevas actuaciones de transformación urbanísticas que se plantean en terrenos que en el planeamiento general vigente (no adaptado a la LISTA) cuentan con la categoría de urbano consolidado.

3º) En estos casos, teóricamente y de conformidad con las previsiones de la LISTA, se precisa:

i) Tramitar previamente una propuesta de delimitación de ATU, en la medida que la delimitación no se encuentra prevista en el planeamiento general o en el POU. El apartado 2 del artículo 25 de la LISTA (tras el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre) establece que las ATU que se ordenen mediante Plan Parcial, PRI o Estudio de Ordenación “*requieren de la aprobación de una propuesta de delimitación previa. Este procedimiento no será necesario para las propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística que se prevean por los instrumentos de ordenación urbanística general o por el Plan de Ordenación Urbana.*”

ii) Proceder a la alteración de la ordenación establecida en el planeamiento urbanístico vigente para la previsión de esta actuación, porque se requerirá una modificación de los usos, intensidades y otros parámetros. No se determina en la Disposición Transitoria Segunda.<sup>3</sup> de la LISTA qué instrumento pueden incorporar esta innovación.

La DT Tercera. 1 del RGLISTA incorpora importantes novedades:

*“1. En suelo urbano consolidado, las modificaciones de los instrumentos de planeamiento general que comporten una actuación de transformación urbanística se realizarán mediante el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada, sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa. Los instrumentos se ajustarán a las disposiciones de este Reglamento (...)”*

Es suma, según la DT Tercera.1 del RGLISTA mediante el instrumento de ordenación detallada que corresponda (POU, PRI o Estudio de Ordenación) se permite alterar la ordenación en suelo urbano categorizado como “consolidado por la urbanización” en el planeamiento general vigente (a la entrada en vigor de la LISTA) para incorporar una ATU no prevista.

Al margen de las potestades del POU ya reconocidas en la LISTA, el desarrollo reglamentario ha ampliado la capacidad de incorporación inmediata en suelo urbano de ATU no prevista en el planeamiento general mediante PRI o/y Estudio de Ordenación, sin requerir la previa formulación de PGOM/POU o de PBOM y, además:

a) No exige la previa propuesta de delimitación de ATU.

b) La alteración de las previsiones de la ordenación detallada del planeamiento general puede realizarse directamente por el PRI o Estudio de Ordenación sin establecer el RGLISTA limitación alguna, salvo la sujeción a los criterios genérico de

sostenibilidad del Título IV de la LISTA, incluidas las disposiciones sobre reservas y estándares dotacionales (artículo 82).

Resulta sorprendente que el RGLISTA haya roto con el esquema ordinario establecido en la LISTA sobre la necesidad previa de tramitación de propuesta de ATU en suelo urbano cuando no venga delimitada en PBOM o POU.

Disponer por el RGLISTA que en el régimen transitorio la previsión de una ATU se puede realizar sin necesidad de tramitar una propuesta de delimitación previa supone una clara excepción del régimen ordinario establecido en el artículo 25.2 de la LISTA y el artículo 45 RGLISTA que disponen la necesidad de tramitar con carácter previo una propuesta de delimitación de ATU cuando esta no se establezca en los instrumentos de ordenación urbanística general o en el POU.

Pero, además, en el régimen de transitoriedad establecido en la LISTA no se establecía esta excepción. La nueva regulación transitoria que hace el reglamento considera suficiente que la delimitación se haga directamente en el propio instrumento de ordenación detallado del PRI o Estudio de Ordenación; pero en la Disposición Transitoria Segunda en relación a la posibilidad de establecer ATU en suelo urbano no prevista en el planeamiento vigente no excepciona la regla general del artículo 25.2 de la LISTA (que sólo excepciona del trámite de propuesta de delimitación previa a las actuaciones delimitadas directamente en el PGOM -en suelo rústico-, en el PBOM y POU).

De otra parte, el RGLISTA en estos casos, (de habilitación de ATU no prevista sin contar aún con POU aprobado) no ha establecido límites específicos al PRI y al Estudio de Ordenación tanto para la delimitación del ATU como establecer su ordenación detallada. Esta ausencia de límites es preocupante teniendo presente que no hay un instrumento previo que haya establecido las directrices para la delimitación y ordenación de estas ATU salvo la sujeción a los criterios genérico del Título IV del RGLISTA.

Esta configuración del RGLISTA de disponer de la máxima flexibilidad para generar ATU no previstas con la simple formulación de un PRI (para las actuaciones de reforma interior) o de un Estudio de Ordenación (para las de mejora urbana), comporta, sin duda, un alto riesgo por su inseguridad jurídica al separarse tanto de la regulación ordinaria como de la transitoria establecida en la propia LISTA a la que se encuentra vinculada<sup>15</sup>. En efecto, la interpretación literal de la DT Tercera.1 del RGLISTA que facilite que cualquier determinación del planeamiento general vigente en suelo urbano consolidado pueda ser alterada directamente por un instru-

---

<sup>15</sup> Aunque haya transcurrido el plazo para la impugnación directa de un reglamento siempre se encontrará abierta la impugnación mediante recurso indirecto.

mento de ordenación detallada que habilite una ATU no prevista, conduce a que la declaración de conservación de la ejecutividad de los planes aprobados de la DT Primera LISTA se convierta en papel mojado.

La comparación de cuál es el nivel del planeamiento exigido para operar la alteración de contenidos en el suelo urbano da un resultado sorprendente y paradójico; resulta que la alteración de las determinaciones del plan vigente en suelo urbano para prever una ATU se puede realizar directamente mediante su incorporación en un instrumento de ordenación detallada que no estaba previsto; y sin embargo, para una simple alteración de una determinación detallada que no comporte una ATU, se requiera una modificación del planeamiento general. En efecto, para incorporar una alteración menor (por no comportar un ATU) en los contenidos del PGOU en suelo urbano consolidado, la DT Tercera.<sup>3</sup> RGLISTA requiere una modificación del planeamiento general; y sin embargo, cuando la alteración pretenda incorpora una ATU no prevista, que es de mayor sustantividad e impacto en la ciudad, sólo se requiera según la DT 3ª.1 RGLISTA, la formulación de PRI o, en su caso, Estudio de Ordenación.

No obstante, una lectura más sistemática del conjunto de disposiciones de la LISTA y su desarrollo reglamentario revela que la posibilidad de alteración de la ordenación establecida en el planeamiento general vigente por “*el correspondiente instrumento de ordenación detallada*” no es tan absoluta, sino que se encuentra también sujeta a límites derivados de la exigencia de mantener la congruencia con la ordenación general.

No puede olvidarse la regulación general de la LISTA que en el artículo 68.2 dispone que cualquier PRI debe “*respetar las normas y directrices establecidas por el instrumento de ordenación urbanística general*” y, en igual sentido, el artículo 69.2 establece que el Estudio de Ordenación debe “*respetar las determinaciones establecidas*” en el PGOM, el PBOM o POU.

Por ello, debe cuestionarse que cualquier alteración de las determinaciones del suelo urbano establecidas en el planeamiento general anterior a la LISTA pueda realizarse con un simple PRI o Estudio de Ordenación para poder incorporar una nueva ATU porque esas determinaciones del planeamiento general vigente son todavía ejecutivas (según la DT Segunda de la LISTA) y no se han visto desplazados por la entrada en vigor de la LISTA, sin perjuicio de que deban ser aplicadas conforme al régimen jurídico implantado por esta nueva ley y deban ser reinterpretadas conforme al nuevo sistema de planificación que se pretende implantar.

No obstante, frente a los riesgos de una interpretación literal de la DT Tercera 1 del RGLISTA que deje vacía la declaración de la DT Primera LISTA de conservación de la ejecutividad de los planes aprobados, tampoco resulta razonable adoptar

una interpretación inflexible considerando que los PRI o Estudios de Ordenación deben respetar cualquier tipo de norma establecida en el planeamiento general vigente como si fuera una norma establecida por el PGOM/PBOM o POU.

Debe adoptarse una interpretación integradora que permita la progresiva incorporación de nuevos instrumentos siempre que quede asegurada la conservación de los elementos y las decisiones sustantivas que configuran el modelo de ciudad establecido en el planeamiento general.

Esta visión más equilibrada permite reconocer que un número importante de decisiones de la ordenación pormenorizada que antes correspondían al PGOU en suelo urbano, ahora, en el nuevo sistema, corresponden a instrumentos de la ordenación detallada como son los PRI y Estudios de Ordenación. En consecuencia, estos nuevos instrumentos sí podrán alterar directamente determinaciones del planeamiento general que antes pertenecían al nivel de ordenación pormenorizada, pero no podrán alterar aquellas que pertenezcan al nivel de ordenación estructural en suelo urbano porque debe entenderse que este nivel de ordenación estructural ahora pertenece en parte al instrumento de planeamiento general y, en parte, al POU, pero no al PRI o Estudio de Ordenación.

Por tanto, la incorporación de nuevas actuaciones de transformación sólo podrá realizarse directamente mediante PRI o Estudio de Ordenación cuando no incidan en elementos estructurales establecidos en planeamiento general para el suelo urbano que (por este carácter estructural), trascienden al propio ámbito de la ATU pretendida. En consecuencia, para respetar la integralidad de las decisiones estructurales del plan general vigente la incorporación del ATU no prevista no podrá modificar el uso global de la zona en que se integran y tampoco alterar la red de sistemas generales establecida en el planeamiento general vigente. En definitiva, en estos casos, se aplicaría de forma análoga una doctrina consolidada del TS sobre los PERI no previstos en el planeamiento general que se admitían siempre que no incidieran en la estructura general establecida por aquel. En efecto, la jurisprudencia del TS permitió reconocer en el sistema de planificación anterior una cierta autonomía a los Planes Especiales de Reforma Interior respecto del PGOU (STS de 31-01-2010 y 08-03-2010, entre otras).

En otro caso, la alteración de estas determinaciones estructurales que definen el modelo urbano actual deberá realizarse mediante Modificación puntual del PGOU vigente (con tramitación simultánea del PRI o Estudio de Ordenación) o, en su caso, mediante la formulación de POU (dado que este cuenta con un nivel de autonomía mayor que el PRI o EO, y, además, con una posición prevalente a estos).

### **3.5. La modificación del planeamiento vigente en suelo no urbanizable y en suelo urbano cuando no supongan actuaciones de transformación**

La Disposición Transitoria Segunda apartado 3 LISTA permite que puedan modificarse los instrumentos de planeamiento vigentes, si bien estas modificaciones deben ya realizarse conforme a “*los contenidos, disposiciones y procedimientos de la LISTA*”. Ello significa que los expedientes de modificación de los instrumentos de planeamiento vigente deben ajustarse a los requerimientos de los contenidos y procedimentales de la nueva ley.

Y de forma específica, la DT Tercera.4 del RGLISTA establece que las modificaciones de disposiciones del planeamiento general vigente en Suelo Urbano o No Urbanizable, “*que no comporten actuación de transformación urbanística, deberán ajustarse a las disposiciones establecidas en la Ley y en el Reglamento para las innovaciones de los instrumentos de ordenación urbanístico*”.

En aplicación del artículo 86 LISTA, esas alteraciones de determinaciones del suelo urbano o no urbanizable que no tienen por objeto la conformación ATU, tienen el carácter de "modificaciones" del planeamiento (general) vigente que es el instrumento objeto de la innovación.

No se comprende la desproporción instrumental que representa que cualquier modificación de suelo urbano en el caso de que conlleve una ATU deba realizarse mediante un instrumento de ordenación detallada (DT Tercera.1 RGLISTA) y si no lo comporta, requiera un expediente de modificación de planeamiento general. En SNU es, por el contrario, lógico exigir la modificación del PGOU, porque la ordenación del suelo rústico en la LISTA es materia del PGOM O PBOM.

### **3.6. La modificación del planeamiento vigente para dotar de ordenación detallada al suelo urbano de carácter transitorio cuando carece de ordenación pormenorizada**

Según la DT Tercera.5 del RGLISTA “*la ordenación urbanística de los terrenos que, conforme a la disposición transitoria primera de la Ley, tengan la condición de suelo urbano y que no cuenten con ordenación pormenorizada, deberá establecerse a través de una modificación del instrumento de planeamiento general con la finalidad de establecer las determinaciones propias de este nivel de ordenación y, en su caso, la definición de una actuación de transformación urbanística*”

Esta DT Tercera.5 del Reglamento puede plantear la duda de su alcance.

Desde el punto de vista sistemático, el supuesto de hecho de esta DT no tiene como objeto específico los terrenos de suelo urbano previstos en el planeamiento

general vigente cuya ordenación detallada estaba remitida a planeamiento de desarrollo (porque este supuesto de hecho se regula en la DT Segunda,1 del RGLISTA)<sup>16</sup>.

Por tanto, el objeto principal de esta DT Tercera.5 del RGLISTA son los terrenos que, a consecuencia de la DT Primera de la LISTA, deban ser reconocidos como suelo urbano y que, por no contar con este previo reconocimiento en el planeamiento general vigente, tampoco cuentan con ordenación pormenorizada.

Sin embargo, el contenido de la DT Tercera.5 del RGLISTA en gran medida viene a coincidir con la potestad del POU para atribuir la ordenación detallada, incluso a ámbitos que tengan la consideración de suelo urbano por aplicación directa del artículo 13 LISTA sin previo reconocimiento formal en el planeamiento general. Así, la LISTA habilita (artículo 66.3) que mediante POU (anticipado al PGOM) pueda establecerse la ordenación detallada a cualquier terreno que tenga la consideración de suelo urbano y el artículo 89.2 RGLISTA posibilita que el propio POU declare qué suelo es urbano mediante justificación de que cumple los requisitos del artículo 13 LISTA, incluso en el supuesto de que antes no estuviera declarado como tal en el planeamiento general vigente<sup>17</sup>.

En consecuencia, hay que concluir que:

- i) De una parte, esta DT Tercera.5 del RGLISTA posibilita que en la primera etapa de aplicación del régimen transitorio (en el que no se encuentre formulado el POU), la atribución de la ordenación detallada a zonas con la consideración de suelo urbano que (por surgir su reconocimiento por aplicación del régimen transitorio de la LISTA) no cuentan con la ordenación pormenorizada, deba hacerse mediante expediente de modificación de planeamiento general. Este expediente de modificación puntual del planeamiento general tendrá dos finalidades: reconocer la clasificación de suelo urbano y dotar de ordenación pormenorizada al ámbito.
- ii) De otra parte, como alternativa al expediente de modificación del plan general, queda abierta también la posibilidad de activar un instrumento propio de la LISTA: la tramitación de un POU -de formulación anticipada al PGOM- que se encuentra facultado para delimitar su ámbito de ordenación y, por tanto, también, para establecer la ordenación detallada.

---

<sup>16</sup> No obstante, nada impediría incorporar alteraciones en las determinaciones del planeamiento general para un ámbito con ordenación pormenorizada diferida (a instrumento de desarrollo) a través de un expediente de modificación de planeamiento general.

<sup>17</sup> El POU puede establecer la ordenación detallada del suelo urbano incluso en zonas que anteriormente no tuviera ordenación pormenorizada, bien porque en el PGOU estuviera remitida a un planeamiento de desarrollo no aprobado o bien porque en el planeamiento general no tuviera reconocida la clasificación de suelo urbano.

No obstante, la vía de la modificación del planeamiento general encuentra limitaciones: debe recordarse que no es posible utilizar esta vía para establecer la ordenación detallada de terrenos formalmente clasificados en PGOU vigente como suelo no urbanizable pero que puedan tener la consideración de suelo urbano por aplicación de la DT Primera de la LISTA (en conexión con el criterio de consolidación de la edificación del artículo 13). Y ello, porque ordinariamente este reconocimiento de urbano requerirá, a su vez, la previsión de una ATU (artículo 176.5 LISTA); previsión que no puede realizarse hasta la sustitución del PGOU por el nuevo instrumento de ordenación general de la LISTA (DT Segunda.3 LISTA)

Sin embargo, es cierto que hay una excepción establecida por el RGLISTA que posibilita la modificación del planeamiento general con incorporación de ATU cuando ello deriva de un mandato de carácter supralocal (DT Tercera.2, inciso final del RGLISTA).

Por tanto, la aplicación de la DT Tercera .5 del RGLISTA tendrá, básicamente, como objeto principal el reconocimiento del carácter de suelo urbano, por aplicación de la DT Primera LISTA, a terrenos que originariamente cuenten con la clasificación de suelo urbanizable (sin Plan Parcial) que tengan un alto nivel de consolidación por la edificación y se integre en el supuesto del artículo 13.1.c) de la LISTA, y se dote en el expediente de modificación puntual del planeamiento general de la ordenación pormenorizada a este ámbito con definición de una actuación de transformación.

## BIBLIOGRAFÍA SOBRE COMENTARIOS A LA LISTA:

- ¿ Es la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía realmente sostenible?” (págs. 157-225). Narváez Baena, Ildefonso. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 114 (2022),

- “Ordenación territorial y urbanística de Andalucía: a propósito de la Ley 7/2021 de 1 de diciembre de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Legislación, jurisprudencia y doctrina”; Pérez Marín, A. Editorial Comares, 2023.

- “Desarrollo sostenible del territorio y mundo rural. La incidencia de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía”. González Bueno, M<sup>a</sup> Ángeles. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 114 (2022).

- “Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz. Análisis de la ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía”, Martín Valdivia, S, Editorial: Civitas; 2022

- La ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía: las clases de suelo y las actuaciones de transformación urbanística; José Zamorano Wisnes, J; Revista andaluza de Administración Pública. N<sup>o</sup>. 112, 2022.

- “El mantenimiento de la técnica de la clasificación urbanística en la ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: en especial, la configuración del suelo rústico”. Olmedo Pérez, Sebastián; Lobato Becerra, J.A.; Práctica Urbanística, N<sup>o</sup> 182, mayo de 2023.