

INFORME POR EL QUE SE DA CUENTA, DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL REGLAMENTO QUE DESARROLLA LA LISTA, DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR LA CCAA EN EL ACUERDO DE LA SUBCOMISIÓN DE SEGUIMIENTO NORMATIVO, PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO - COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, EN RELACIÓN CON LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE. (FASE: BORRADOR 3).

Expte: 37010/41/21/001/0

1. ANTECEDENTES.

- 1.- La Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas dependiente de la Secretaría de Estado de Política Territorial, en su reunión del día 20 de enero de 2022, y a iniciativa de los Ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana planteó discrepancias relacionadas con la constitucionalidad de determinados artículos de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA).
- 2.- Por Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA, núm. 54 de 21/03/2022), se inician las negociaciones para resolver las discrepancias planteadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de diciembre, del Tribunal Constitucional.
- 3.- Por Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias, de 10 de agosto de 2022 (BOJA n.º 180, de 19 de septiembre de 2022), las partes coinciden en considerar resueltas las discrepancias suscitadas y concluida la controversia planteada, conforme a los compromisos adquiridos en el citado Acuerdo. Los compromisos de la Comunidad Autónoma se concretan en una interpretación y aplicación de los preceptos cuestionados conforme a la legislación básica que pueda resultar afectada. Estos acuerdos se complementan, en algunos puntos, con el compromiso de promover una iniciativa legislativa y, en algunos otros, con el compromiso de incorporar los criterios interpretativos de los preceptos de la Ley en su desarrollo reglamentario.
- 4.- La Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda está tramitando el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre. En el Borrador 3 del Proyecto se incorporan los compromisos adquiridos por la Comunidad Autónoma que afectan a esta disposición y se da cuenta de los mismos, al objeto de que sean tenidos en cuenta en los pronunciamientos que deban realizarse en las siguientes fases de su tramitación.

2. INCORPORACIÓN DE LOS COMPROMISOS EN EL REGLAMENTO.

1. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL 9.4 de la LISTA.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (art 4.2.b y 18.1.b del RDL 7/2015, de 30 de octubre). Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.



FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 1/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El acuerdo aclara que las referencias que se realizan en el artículo 9.5 a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística deben entenderse referidas a la aprobación definitiva y que la cesión de aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración que se refiere en el artículo 9.4 debe entenderse como la entrega de suelo que permite a la comunidad participar en las plusvalías generadas por una actuación urbanística.

El artículo 9 de la Ley se desarrolla en el artículo 17 del borrador 3 del reglamento y en el mismo se aclaran las cuestiones señaladas dando con ello cumplimiento al Acuerdo.

2. ACUERDO EN RELACIÓN AL 14.3 de la LISTA.

Atendiendo al interés manifestado por la AGE, el Gobierno de la Junta de Andalucía se compromete a incorporar en el desarrollo reglamentario de la Ley la obligación de remitir al Catastro los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística que se señalan en el citado artículo.

El citado compromiso se atiende en el artículo 110.3 del borrador 3 de reglamento dando con ello cumplimiento al Acuerdo.

3. ACUERDO EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 16.3, 19.2, 25 y 80 DE LA LISTA.

Interpretación y aplicación de los citados artículos conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (arts. 4, 12 y 13.2 del RDL 7/2015, de 30 de octubre).

Las discrepancias inicialmente planteadas sobre estos artículos guardan relación con la participación de los propietarios de suelo en la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística. El borrador 3 del reglamento aborda las cuestiones planteadas sin contradecir los preceptos de la Ley y acomodando la regulación al TRLSRU como sigue:

Primero: En el artículo 46 del Borrador 3 se desarrolla el derecho de la propiedad del suelo incluido en actuaciones de transformación urbanística, estableciendo las siguientes facultades:

1. El derecho de propiedad del suelo incluido en el ámbito de una propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística incluye, conforme a la legislación básica de suelo y en la Ley, las siguientes facultades:
 - a) El derecho de consulta sobre los criterios para la ordenación y ejecución de las actuaciones de transformación urbanística propuestas, conforme a lo dispuesto en el artículo 5. (TRLSRU arts. 13.2.a y 14)
 - b) El derecho de elaborar y presentar a tramitación el instrumento de ordenación urbanística detallada de la correspondiente actuación, en los plazos establecidos en la propuesta de delimitación, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de su ordenación y ejecución. (TRLSRU arts. 13.2.b y 14)
 - c) El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones que cuenten con la ordenación detallada aprobada, en el régimen de distribución de cargas y beneficios que corresponda, conforme a lo previsto en el Título V. (TRLSRU arts. 13.2 c y 14.c)
 - d) La realización de los usos y obras provisionales que no dificulten la ejecución del correspondiente instrumento de ordenación urbanística, conforme a lo previsto en el artículo 291. (TRLSRU art 13.2 d y 14.c)

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 2/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. El derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos incluidos en el ámbito de una actuación de transformación urbanística se ejercerá de forma compatible con las previsiones de los instrumentos de ordenación urbanísticas respecto al desarrollo previsto para su ejecución. (TRLSRU art 13.2 e)

3. El derecho a materializar mediante la edificación el aprovechamiento urbanístico en las parcelas resultantes de la ordenación estará condicionado al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas propias del régimen de la actuación de transformación urbanística, sin perjuicio de las condiciones y garantías establecidas en el reglamento que permiten simultanear las actuaciones edificatorias y de urbanización. (LISTA art 11.4 y 1.1)

Segundo: En el artículo 98 del borrador 3 se desarrolla la Iniciativa para la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística y se aclara que la iniciación del procedimiento corresponde a la Administración urbanística, pudiendo solicitar la misma, en los instrumentos de ordenación urbanística detallada de las actuaciones de transformación urbanística de iniciativa privada, los particulares que asuman su promoción conforme a la propuesta de delimitación aprobada.

Tercero: En los artículos 43, 44 y 45 del borrador 3 se desarrolla el artículo 25 de la Ley sobre las propuestas de delimitación de las actuaciones de transformación urbanística. De estos artículos interesa destacar los siguientes aspectos.

El artículo 43.2 del borrador 3 establece que las actuaciones de transformación urbanística que se ordenen mediante Plan Parcial, Plan de Reforma Interior o Estudio de Ordenación requieren de una propuesta de delimitación previa cuyo contenido y procedimiento de aprobación se establece en los artículos 44 y 45 del borrador 3. Este procedimiento no será necesario para las propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística que se prevean en suelo urbano por el Plan Básico de Ordenación o por el Plan de Ordenación Urbana ni para aquellas que, en suelo rústico, se prevean por el Plan General de Ordenación Municipal o por el Plan Básico de Ordenación Municipal.

En cuanto al contenido de las propuestas de delimitación se destaca que, conforme al artículo 44.1 del borrador 3, deben justificar su viabilidad social y económica, así como su ajuste a los criterios establecidos por el Plan General de Ordenación Municipal, por el Plan Básico de Ordenación Municipal que posibilitan la delimitación de las actuaciones de transformación urbanística y en particular de aquellas que definen el modelo general de ordenación y la planificación estratégica de su evolución, conforme a lo establecido en el artículos 74 y siguientes del borrador 3.

Finalmente, en el artículo 45.3 del borrador 3 se establece que la aprobación de la propuesta únicamente faculta a las personas propietarias, en el caso de iniciativa privada, o a los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se adjudique formalmente la participación privada para presentar a tramitación el instrumento de ordenación urbanística detallada.

4. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 25.3 DE LA LISTA.

La recta interpretación y aplicación del artículo 25 debe hacerse en el sentido de que la petición a que dicho precepto se refiere tiene como límites, en todo caso, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible regulado por el artículo 3 del TRLSRU y la imposibilidad de transacción con la función pública urbanística establecida por el artículo 4 del TRLSRU.

En relación al artículo 25.3 de la LISTA el compromiso se atiende en el Borrador 3 del Reglamento con un desarrollo reglamentario del mismo que permite cumplir con mayor precisión, y coherencia con el resto de la Ley, el compromiso adquirido que consiste en una redacción literal del desarrollo reglamentario del precepto cuestionado, lo que requiere de una adecuada motivación.

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 3/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



4.1 Sobre la propuesta de delimitación de ATU,s. Artículo 25 de la LISTA.

En el sistema de instrumentos de ordenación urbanística establecido por el legislador andaluz, el PGOM (y el PBOM para los pequeños municipios) se configura como un instrumento de planificación estratégica, cuyo contenido se establece en el artículo 63 de la Ley, correspondiendo al mismo establecer el modelo general de ordenación urbanística del municipio en el marco de los criterios de desarrollo sostenible que le ley establece en los artículos 61 y 31.

En este modelo de planificación estratégica, la opción prioritaria de la Ley es que la delimitación de las ATU,s se realice a través de los instrumentos de ordenación urbanística detallada, previa aprobación de una propuesta de delimitación, conforme al contenido y procedimiento que se establece en el artículo 25. Corresponde al PGOM, al PBOM o al POU (en suelo urbano) definir **el marco** para las futuras propuestas de delimitación, sin perjuicio de que, potestativamente, puedan establecer directamente la delimitación de aquellas ATU,s que justificadamente vayan a desarrollarse a corto plazo. Por tanto, el ámbito objetivo del artículo 25 de la LISTA se refiere a la delimitación de ATU,s cuya propuesta no se contiene en los instrumentos anteriores.

En cualquier caso, las propuestas deben ajustarse al marco que se establece en el PGOM, el PBOM o al POU, a través de los criterios y directrices para la delimitación de ATU,s. En este contexto, los parámetros orientativos de las propuestas aprobadas deberán concretarse y convertirse en norma a través de los correspondientes instrumentos de ordenación urbanística detallada, que estarán sujetos a las reglas procedimentales y a los procesos de participación ciudadana e información pública que para ellos se establecen en la Ley y, por supuesto, al procedimiento de evaluación ambiental estratégica que corresponda en función del objeto y del alcance de sus determinaciones.

Debe insistirse en que el artículo 25 no está regulando la tramitación de un instrumento de ordenación urbanística, sino un procedimiento previo con el que se pretende garantizar la viabilidad de las actuaciones y fomentar la participación de cualquier interesado en la promoción de las actuaciones de transformación urbanística. Esto rompe con dos debilidades del sistema urbanístico tradicional: la previsión en los planes de actuaciones de transformación urbanísticas que no son viables y la obligación de convertirse en propietario para participar en el desarrollo de los suelos o, viceversa, la obligación para los propietarios de suelo de convertirse en un promotor.

El artículo 25 de la LISTA constituye un ejemplo paradigmático en la Ley sobre el cumplimiento del mandato que la Constitución Española establece para los poderes públicos: *regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.*

Este mandato es la base conceptual del TRLSRU, lo que se traduce en la definición de las situaciones básicas de suelo (rural y urbanizado) y en la diferencia entre el estatuto jurídico de la propiedad, vinculado a las situaciones básicas (artículos 11 a 17), y el estatuto básico de la promoción de las ATU,s (artículos 18 y 19), que regula los derechos y deberes de quienes asumen su promoción. En definitiva, aquello que explicaba la exposición de motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, de una forma elocuente:

Y es la propia Constitución la que extrae expresamente -en esta concreta materia y no en otras- del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización...

A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 4/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades. En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución. La Ley establece, conforme a la doctrina constitucional, la horquilla en la que puede moverse la fijación de dicha participación. Lo hace posibilitando una mayor y más flexible adecuación a la realidad y, en particular, al rendimiento neto de la actuación de que se trate o del ámbito de referencia en que se inserte, aspecto éste que hasta ahora no era tenido en cuenta.

El cambio de paradigma en la regulación del estatuto básico de la propiedad del suelo que supuso la Ley de suelo de 2007 no ha sido incorporado, con toda su dimensión y alcance, en las legislaciones urbanísticas autonómicas. Así lo recordaba la exposición de motivos del Texto Refundido de 2008, texto que inspira la regulación sobre la calificación del suelo en la LISTA:

En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentación de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.

Desde entonces, sin embargo, se ha producido una evolución capital sobre la que debe fundamentarse esta Ley, en varios sentidos.

En primer lugar, la Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo. La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47....Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible.

Aunque el legislador estatal se ha adaptado a este orden, no puede decirse todavía que lo haya asumido o interiorizado plenamente.

...Para ello, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo.

Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 5/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional.

En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización.

Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad.

En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente... El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

Este es el contexto en el que se desarrolla el artículo 25 de la LISTA cuyo análisis, en relación con las potestades públicas sobre la ordenación urbanística, debe acompañarse del estudio del artículo 78 de la Ley, sobre el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, del artículo 80 de la Ley, sobre la tramitación de los planes de iniciativa privada y del artículo 98 del borrador 3 del Reglamento, sobre la iniciativa para la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística.

4.2. Sobre el equilibrio entre la función pública urbanística y la colaboración público-privada.

El 4 del TRLSRU dispone que: *«la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste».*

Este principio de la Ley Estatal, base de nuestro derecho urbanístico, impregna la LISTA y su exposición de motivos fija la posición de la Ley en relación con el mismo: *«En todo caso, hay que tener muy presente el carácter de función pública de la ordenación del territorio y el urbanismo, un carácter irrenunciable que la Ley pretende potenciar, tomando como base la defensa pública de una planificación y un urbanismo sostenibles. Corresponde a las Administraciones Públicas la dirección y control de la gestión y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística, conforme al interés general y en base a la ponderación de los bienes jurídicos afectados que la Constitución protege».*

En consecuencia, en el artículo 3.3 de la LISTA se dispone que: *«la actividad de ordenación del territorio es una función pública que corresponde a la Comunidad Autónoma y, en el artículo 3.4 que: La actividad urbanística*

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 6/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



es una función pública que, desarrollada en el marco de la ordenación territorial, corresponde a los Municipios, sin perjuicio de las competencias que, por esta Ley, se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma».

Y sin perjuicio de lo anterior la, exposición de motivos de la ley también afirma que: «Hablar de colaboración público-privada en este contexto es hacer patente, también, una necesidad de nuestro tiempo. Potenciar esta colaboración se convierte en otra de las líneas estratégicas de la ley. La responsabilidad de las Administraciones Públicas en el control de la ordenación urbanística no debe estar reñida con el importante papel que debe desempeñar la iniciativa privada, especialmente la de carácter empresarial, en la gestión y ejecución de los planes, así como el de las entidades colaboradoras y los colegios profesionales». Y añade que: «En cuanto a la gestión urbanística, en el marco de la seguridad jurídica buscada, la Ley defiende con firmeza la dimensión social del urbanismo pero apuesta decididamente por la colaboración público-privada, superando el papel concedido a la iniciativa privada en nuestro modelo tradicional».

Apuesta decidida de la LISTA por la colaboración público-privada en las políticas de suelo que encuentra su reflejo en la ley estatal, cuando dispone en el artículo 4.3 del TRLSRU que: «la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada» y en el artículo 5.e del TRLSRU cuando establece, como derecho básico de los ciudadanos, el de: «Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate».

En este contexto de la legislación básica de suelo, por el que apuesta decididamente la Ley andaluza, el artículo 25 supone el traslado de un mandato, el de fomentar la participación privada en las políticas de suelo, y el cumplimiento de un derecho básico de los ciudadanos, el de garantizar su participación en los procesos de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística mediante propuestas.

Pues bien, este necesario equilibrio entre el principio irrenunciable de la función pública del urbanismo y el fomento de la participación privada en las políticas de suelo es **una piedra angular de la LISTA**. El artículo 25 su más claro ejemplo y sobre ello pone el foco el Acuerdo de la Bilateral.

4.3. Sobre el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la LISTA y su Reglamento.

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que se establece en el artículo 3 del TRLSRU, impregna todo el texto normativo de la LISTA. Se identifica con claridad en el título de la Ley, en su exposición de motivos y en gran parte de su articulado, constituyendo **la otra piedra angular de la LISTA**.

En lo que aquí interesa, destacamos que el desarrollo sostenible, en su dimensión social, ambiental y económica, se concibe en la Ley como un fin de la actividad territorial y urbanística (artículo 3) y como un principio general de la ordenación (artículo 4). En relación con las actuaciones de transformación urbanística este principio general se materializa en el artículo 31 de la LISTA, cuando se establecen criterios para la delimitación de actuaciones que supongan un consumo de suelo (un recurso natural básico, según el artículo 2) y en el artículo 61 de la LISTA, donde se establecen los criterios que garantizan la incorporación de este principio en los instrumentos de ordenación urbanística.

Es destacable el compromiso de la Ley con este principio y la dimensión que adquiere en el Reglamento, que dedica la sección 4ª, del capítulo I del Título IV (artículos 79 a 83 del borrador 3) al desarrollo de los criterios de sostenibilidad para la ordenación urbanística que, con carácter general, se establecen en el artículo 61.

A nuestro juicio, ningún reproche merece la LISTA y su desarrollo reglamentario en relación al principio de desarrollo sostenible y, aún menos, podemos compartir que se deslice un incumplimiento del artículo 3 del

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 7/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



TRLSRU, a la vista del amplio desarrollo que ha tenido este artículo en el cuerpo normativo que regula la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía.

En este contexto debe entenderse el llamamiento que hace el artículo 25.1 de la LISTA a la necesidad de motivar las propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística y como se explica en el apartado siguiente, así lo ha entendido su Reglamento.

4.4. Sobre el cumplimiento del Acuerdo en los artículo 45, 46 y 47 en el Borrador 3 del Reglamento.

Sin perjuicio de lo expuesto hasta ahora, el Reglamento asume el compromiso de interpretar y aplicar el artículo 25 de la LISTA conforme a los artículos 3 y 4 del TRLSRU, y lo hace con toda la profundidad y alcance que los mismos tienen, conforme a los principios de la propia Ley y recuperando las propuesta iniciales planteadas en el seno del Grupo de Trabajo de la Comisión Bilateral. Con ello se supera el contenido del Acuerdo de la Comisión Bilateral, que establece una redacción sesgada para un artículo del Reglamento, y se de pleno cumplimiento al mismo como sigue:

- a) En relación al artículo 4 del TRLSRU y las potestades públicas sobre la ordenación urbanística, el artículo 45 del borrador 3 incorpora lo siguiente:
 - Cuando la propuesta de delimitación de la actuación de transformación urbanística no se establezca en los instrumentos de ordenación urbanística general o en el Plan de Ordenación Urbana se requiere de la aprobación previa de una propuesta de delimitación.
 - El procedimiento de aprobación de las propuestas de delimitación de las actuaciones de transformación urbanística se iniciará, en todo caso, de oficio, a instancia de la Administración o en virtud de propuesta de las personas interesadas en asumir la promoción de la actuación de transformación urbanística.
 - La resolución del procedimiento debe ser expresa y, en todo caso, corresponde al Ayuntamiento que deberá resolver mediante acuerdo del órgano municipal competente para la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística, conforme a lo previsto en la legislación sobre régimen local.
- b) En relación al artículo 3 del TRLSRU y el principio de desarrollo sostenible, el artículo 44 del borrador 3 establece como contenido de la propuesta de delimitación la justificación de:
 - El ajuste de la propuesta a las directrices para la delimitación de actuaciones de transformación urbanística establecidas por el Plan General de Ordenación Municipal, por el Plan Básico de Ordenación Municipal o por el Plan de Ordenación Urbana, conforme a los artículos 74 a 78 del borrador 3 del Reglamento.
 - El ajuste de la propuesta a los criterios de sostenibilidad para la ordenación urbanística que se establecen en los artículos 79 a 83 del borrador 3.
 - El Análisis previo de la viabilidad social y económica en relación con las bases de ordenación y ejecución que se proponen.

5. ACUERDO EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 18.2.d y 101.3.b.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y a la legislación de expropiación forzosa. Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 8/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El artículo 18.2.d de la Ley tiene reflejo en el artículo 46.1 c) del borrador 3 del Reglamento, donde se concreta que el derecho de la propiedad del suelo incluido en actuaciones de transformación urbanística comprende, entre otros, el de participar en su ejecución, en el régimen de distribución de cargas y beneficios que corresponda, conforme a lo previsto en el Título V del borrador 3 y conforme a los artículos 13.2 c) y 14 c) del TRLSRU.

Por otra parte, el artículo 101.3 b) de la LISTA se desarrolla en los artículos 214.2 e) y 218.1 c) del borrador 3, recogiendo expresamente que las personas propietarias que no deseen incorporarse a la gestión del sistema pueden solicitar la expropiación de sus terrenos, lo que se llevará a cabo de acuerdo a lo establecido en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y la legislación en materia de expropiación forzosa.

En cualquier caso, hay que aclarar que el deber contemplado en los artículos de la Ley se refiere al deber de elegir entre participar en la actuación de transformación o solicitar la expropiación en la misma actuación de transformación, todo ello con el objeto último de dar cumplimiento a los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación que derivan de lo establecido en el artículo 18 del TRLSRU.

6. ACUERDO EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 28.b, 30.a y 30.b. Complejo inmobiliario y otras formas previstas en la ley de propiedad horizontal.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (art. 26.4 del RDL 7/2015, de 30 de octubre). Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.

Los artículos de la Ley de este apartado se refieren a los deberes de las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano y en suelo rústico. Estos artículos han sido desarrollados, respectivamente, en los artículos 49 y 51 del borrador 3 de reglamento. En particular se aclara que, en suelo urbano y en caso de imposibilidad física de materializar la entrega de suelo para dotaciones públicas (bien de dominio público) en el ámbito correspondiente, podrá sustituirse por la entrega de superficie edificada en un complejo inmobiliario dentro del mismo, que se constituirá conforme a lo previsto en la legislación de suelo estatal. Por otra parte, se aclara que el deber de entregar el suelo correspondiente al porcentaje de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por las actuaciones de transformación urbanística (bien patrimonial) podrá sustituirse por la entrega de superficie edificada de valor equivalente integrada en una edificación en régimen de propiedad horizontal, debiéndose integrar igualmente en el patrimonio público de suelo.

7. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 32.c. Reintegro de los gastos de las infraestructuras de servicios técnicos.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (art. 18 del RDL 7/2015, de 30 de octubre). Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.

El desarrollo reglamentario del artículo 32 c) de la LISTA se refleja en el artículo 189.4 del borrador 3 de reglamento, donde se incorpora el criterio interpretativo acordado.

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 9/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



8. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 61.3. Equidistribución en áreas de reparto y unidades de ejecución.

Interpretación y aplicación conforme a los artículos 92 y 99 de la LISTA y a la legislación estatal de suelo, en el sentido de que la equidistribución de cargas y beneficios solo se produce en el seno de cada una de las unidades de ejecución, sin perjuicio de la equidistribución que corresponda establecer a los instrumentos de ordenación urbanística a través de las áreas de reparto. Esta interpretación se incluirá en el desarrollo reglamentario de la norma.

Los artículos 53, 56, 135 y 136 del borrador 3 del reglamento desarrollan estos aspectos, teniendo en cuenta que la equidistribución de cargas y beneficios no se produce de manera exclusiva en el seno de cada una de las unidades de ejecución, tal y como aclara el acuerdo.

9. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 61.5. Exención de reserva de vivienda protegida para determinados municipios.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (art. 20.1.b del RDL 7/2015, de 30 de octubre). Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.

El artículo 61.5 se desarrolla en el artículo 83 del borrador 3 de reglamento e incorpora el acuerdo interpretativo.

10. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 84.2. c. Usos y obras provisionales.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (art. 13.2 d) del RDL 7/2015, de 30 de octubre). Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.

En el artículo 46.1.d del borrador 3 del reglamento se incluye, como derecho de la propiedad del suelo incluido en actuaciones de transformación urbanística, la realización de los usos y obras provisionales que no dificulten la ejecución del correspondiente instrumento de ordenación urbanística, conforme a lo previsto en el artículo 13.2 d) del TRLSRU. Los usos y obras provisionales se desarrollan en el artículo 284 del borrador 3 del reglamento y con todo ello se incorporan los criterios interpretativos de este punto del acuerdo.

11. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 86.1. Dotaciones públicas en las innovaciones.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.

El artículo 86 de la Ley se desarrolla en los artículos 118 a 121 del borrador 3 del Reglamento. Por otra parte, en el artículo 82 del borrador 3 se establecen las reservas y estándares dotacionales que corresponde establecer a las actuaciones de transformación urbanística en función de la clase de suelo en la que se desarrollen y los usos que las mismas contemplen. En el conjunto de estos artículos se da amplia respuesta al acuerdo alcanzado.

En particular, en el artículo 119 del borrador 3 se aclaran dos cuestiones. En primer lugar que cualquier innovación que implique desafectar del dominio público un suelo destinado a equipamientos comunitarios básicos, a espacios libres o zonas verdes debe prever su compensación en una localización alternativa en el

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 10/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



municipio en la que estos suelos sean necesarios para atender las necesidades de la población y cumplan su función con mayor eficacia. En segundo lugar, que cuando tengan por objeto el cambio de uso de un terreno o inmueble para su destino a uso residencial deberán justificar que los equipamientos comunitarios y espacios libres y zonas verdes existentes son suficientes para satisfacer el incremento de la demanda que supone la nueva población y, en caso contrario, prever su ampliación en la medida que éstos precisen.

12. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 94. Agente urbanizador.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme al Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Debe interpretarse que la definición de agente urbanizador incluye también el deber de este de asumir los gastos de urbanización que repercutirá posteriormente en los propietarios de los solares. Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.

En los artículos 133, 176 y 185.1 a) del borrador 3 del reglamento se establece, como regla general, que el agente urbanizador deberá soportar la totalidad de los gastos derivados de la urbanización, teniendo en cuenta que puede haber determinados casos en los que no es así, tal y como contempla el acuerdo interpretativo.

13. ACUERDO EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 78.5 y 6, 99, y 103.4.

Interpretación y aplicación conforme a la normativa básica y, específicamente, conforme a la legislación básica estatal sobre procedimiento administrativo común en lo que se refiere a los trámites de información pública, audiencia y notificaciones. Estos criterios se incorporarán en el desarrollo reglamentario de la Ley.

Estos preceptos legales se desarrollan en los artículos 104, 155, 206, y 222 del borrador 3 del reglamento, aclarando las cuestiones señaladas en el acuerdo.

En relación al **artículo 155**, que se incluye en este mismo apartado del Acuerdo, hay que aclarar que el artículo regula un procedimiento específico que se dirige a unos interesados concretos, razón por la cual no resulta necesario someterlo a información pública. En concreto, se regula el procedimiento del denominado cumplimiento por equivalencia en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar una resolución que ordena el restablecimiento de la legalidad. Por ello, no se trata de un instrumento de gestión urbanística, y consecuentemente, no resulta necesario someterlo a información pública.

Así es interpretado también en el informe al Proyecto de Reglamento que emite Gabinete Jurídico cuando indica, en relación con el artículo 373 del texto reglamentario (artículo 365 en borrador 3) y el Acuerdo relativo al artículo 155 LISTA, que: *“Para el cumplimiento de este Acuerdo, entendemos que el precepto debe incluir una referencia expresa al artículo 82 de la LPACAP, que regula el trámite de audiencia.”*

En relación con lo anterior, se procede a incluir la una mención específica a la *“previa audiencia a las personas interesadas conforme a la legislación básica estatal”* en el artículo relativo a la imposibilidad de ejecución, dando con ello pleno cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral.

14. ACUERDO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 137.4.

Desarrollo reglamentario que acote los supuestos puntuales, en todo caso excluidos del ámbito del artículo 11.4 c) del TRLSRU, a los que se aplica la declaración responsable en el supuesto de ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

En el artículo 293 del borrador 3 del reglamento aclara esta cuestión dando con ello cumplimiento al acuerdo.

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 11/12
VERIFICACIÓN	Pk2jrm9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



15. ACUERDO EN RELACIÓN CON LA DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA.

La Interpretación y aplicación conforme al orden competencial debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y, específicamente, de acuerdo con las normas estatales de aplicación a los registros públicos y de ámbito procesal. Estos criterios interpretativos se incorporarán asimismo en el desarrollo reglamentario de esta norma.

El artículo 321 del borrador del reglamento (artículo 314 en borrador 3) aclara esta cuestión dando con ello cumplimiento al acuerdo.

- CONCLUSIÓN -

A la vista de lo anterior, se considera que el Borrador 3 del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley, 7/2021, de 1 de diciembre de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía incorpora los compromisos que afectan a esta disposición en trámite y que han sido adquiridos por parte de la Comunidad Autónoma en la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 7/2021, de 1 de diciembre.

EL DIRECTOR GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y AGENDA URBANA

Fdo.: José Andrés Moreno Gaviño

FIRMADO POR	JOSE ANDRES MORENO GAVIÑO	04/10/2022	PÁGINA 12/12
VERIFICACIÓN	Pk2jmRM9ZQB62YQ58GXHJNAG36MSYZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	