

## I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento de Andalucía aprobó, el pasado 25 de noviembre de 2021, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (“LISTA”).

La LISTA ha sido publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (“BOJA”) el 3 de diciembre de 2021 y su entrada en vigor se producirá a los veinte días siguientes, es decir, el 23 de diciembre de 2021.

La LISTA integra en un mismo cuerpo normativo la regulación de la ordenación litoral y urbanística en Andalucía, que hasta ahora se materializaba esencialmente, por un lado, en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (“LOUA”) y por otro, en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (“LOTA”), las cuales han quedado derogadas expresamente por la LISTA, de conformidad con su disposición derogatoria única.

La LISTA se estructura en ocho títulos, además de un título preliminar, nueve disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales.

Esta *newsletter* se centra en analizar únicamente las modificaciones jurídicas más relevantes en materia inmobiliaria y urbanística y sus implicaciones a nivel práctico.

El análisis realizado únicamente se refiere a aquellas cuestiones jurídicas que razonablemente se han considerado relevantes en el contexto de la entrada en vigor de la LISTA, dado muchas de las materias ya estaban reguladas por la LOUA y la LOTA. Por tanto, los resúmenes de la misma aquí expuestos no pretenden sustituir el análisis exhaustivo de su contenido. La falta de comentarios sobre cualquier materia (o la ausencia de cualquier asunto) no debe ser interpretada como un comentario u opinión implícita sobre la materia en concreto. Será necesario en todo caso realizar un estudio detallado pormenorizado de las particulares circunstancias de cada procedimiento urbanístico concreto para poder valorar el tratamiento que deba darse en cada caso.

## II. OBJETIVOS DE LA LISTA

La aprobación de la LISTA constituye un hito en la legislación urbanística andaluza, dado que viene a sustituir a la LOUA y la LOTA, normas que han estado en vigor más de dieciocho (18) y veinticinco (25) años respectivamente.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, los objetivos de la LISTA son, entre otros:

- (i) la inclusión del principio de sostenibilidad en la ordenación territorial y en la actividad urbanística.
- (ii) configurar una norma sencilla, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial que permita la agilización del proceso de tramitación, la aprobación de los instrumentos de ordenación y la implantación de actividades económicas.
- (iii) mejorar el contenido y el alcance de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial en aras de propiciar unos instrumentos más prácticos, realistas, ejecutables y no meramente teóricos.
- (iv) simplificar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

## III. NOVEDADES RELEVANTES

La LISTA establece, entre otras, las siguientes novedades de mayor relevancia:

### 1. Régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística - artículo 7-

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estarán sujetos al régimen de invalidez según lo que establezca la legislación estatal, siendo en todo caso nulas de pleno derecho las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las normas sustantivas de las leyes

La invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que (i) sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o (ii) quedara desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística.

Adicionalmente, la invalidez de un instrumento de ordenación no implicará, necesariamente, la de otros o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes o tengan independencia funcional respecto a lo anulado.

## 2. Clasificación del suelo -artículo 12-

Se establece una nueva regulación en cuanto a las distintas clases, categorías y situaciones de los terrenos en Andalucía, de acuerdo con lo previsto por el Real Decreto Legislativo 7 2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, ya que desaparece la modalidad de suelo urbanizable y la categorización del suelo urbano como consolidado y no consolidado, distinguiéndose únicamente entre suelo urbano y suelo rústico.

## 3. Revisión de las categorías del suelo rústico dentro del marco de la legislación estatal básica - artículo 14-

Se introducen las siguientes categorías dentro de la clasificación genérica de suelo rústico:

- (i) Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial: son los terrenos que tengan establecido en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, y previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación, un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico.
- (ii) Suelo rústico preservado: suelo en el que es incompatible su transformación para ser urbanizado debido a la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos.
- (iii) Suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística: 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, o por los valores en ellos concurrentes: ecológicos, agrícolas,

ganaderos, forestales, paisajísticos, y aquellos que deban ser reservados para usos de interés general, atendiendo a las características y condiciones del municipio.

- (iv) Suelo rústico común: el resto del suelo rústico del término municipal no incluido en las categorías anteriores.

#### 4. Actuaciones extraordinarias en suelo rústico -artículo 22-

La LISTA faculta tanto a los municipios que cuenten con un instrumento de planeamiento general como a los que no dispongan de ello, para llevar a cabo en suelo rústico y con carácter extraordinario la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo. Adicionalmente y vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas.

Uno de los aspectos más destacables de las novedades que incluye la LISTA es la posibilidad de autorizar la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico.

En este sentido, para poder llevar a cabo las referidas actuaciones en suelo rústico deberán cumplirse las siguientes condiciones:

- (i) no estar expresamente prohibidas por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística.
- (ii) respetar el régimen de protección que, en su caso, les sea de aplicación, usos y actuaciones de interés público o social.
- (iii) contribuir a la ordenación y el desarrollo del medio rural.
- (iv) resultar incompatible su localización en suelo urbano.

Las actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico requerirán, para ser legitimadas, de una autorización previa a la licencia municipal que cualifique los terrenos donde pretendan implantarse, conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente.

Por último, se fija una prestación compensatoria que gestionarán los municipios, la cual tendrá que ir destinada al Patrimonio Municipal de Suelo y cuya cuantía ascenderá al diez por ciento (10%) del presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse, excluido el coste correspondiente a maquinaria y equipos. Esta cuantía podrá ser minorada conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente. Para las viviendas unifamiliares aisladas la cuantía ascenderá, en todo caso, al quince por ciento (15%).

Al pago de esta prestación compensatoria estarán obligadas las personas físicas o jurídicas que promuevan las referidas actuaciones extraordinarias en suelo rústico y su devengo se producirá con motivo de la licencia urbanística.

**5. Sustitución de la figura del Plan General de Ordenación Urbanística ("PGOU") - artículos 63 y 64-**

En materia de planeamiento, la LISTA suprime la figura actual del PGOU y lo sustituye por dos nuevos instrumentos:

- (i) Plan General de Ordenación Municipal ("PGOM"): instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo.
- (ii) Plan de Ordenación Urbana ("POU"): instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente a fin de dar respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación.

**6. Introducción de la figura del Plan Básico de Ordenación Municipal ("PBOM") - artículo 65-**

Otra de las novedades más relevantes introducidas por la LISTA es la introducción del PBOM, para aquellos municipios que, por su población o por sus condiciones específicas, no requieran de un desarrollo urbanístico complejo.

En este sentido, el PGOM y el POU podrán ser sustituidos por un PBOM en los municipios (i) que tengan una población inferior a 10.000 habitantes (ii) que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional y (iii) que el instrumento de ordenación territorial no disponga lo contrario.

**7. Simplificación de trámites urbanísticos -artículo 138-**

A fin de priorizar los mecanismos de declaración responsable y comunicación previa en

aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza no tienen un impacto susceptible de control mediante un título habilitante como es la licencia de obras y en idéntica senda a la que estableció la LOUA a consecuencia de la modificación de la que fue objeto en virtud del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía cuyo contenido fue analizado [aquí](#), el artículo 138<sup>1</sup> de la LISTA, amplía las actuaciones ya previstas inicialmente en la LOUA para las que no será necesaria la obtención de licencia, con el consiguiente ahorro de tiempo y costes para los interesados.

Entre las nuevas actuaciones que ya no están sujetas a licencia urbanística se incluyen:

- (i) las obras en edificaciones o instalaciones existentes en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad o en el número de viviendas.
- (ii) las obras en edificaciones e instalaciones existentes en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo rústico y que tengan por objeto la mejora de las condiciones de eficiencia energética, la integración de instalaciones de energía renovable o la reducción de su impacto ambiental, siempre que no supongan obras de nueva planta o aumento de la superficie construida

---

<sup>1</sup> Artículo 138 Actos sujetos a declaración responsable

Están sujetas a declaración responsable ante el Ayuntamiento las siguientes actuaciones urbanísticas:

- a) La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente.
- b) Las obras en edificaciones o instalaciones existentes que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad o en el número de viviendas.
- c) Las obras en edificaciones e instalaciones existentes que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo rústico y que tengan por objeto la mejora de las condiciones de eficiencia energética, la integración de instalaciones de energía renovable o la reducción de su impacto ambiental, siempre que no supongan obras de nueva planta o aumento de la superficie construida.
- d) La ocupación o utilización de las edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, siempre que se encuentren terminadas y ajustadas a estas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación.
- e) La ocupación y utilización en edificaciones existentes que sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras.
- f) Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación.

**8. Régimen sancionador -artículo 160-****(i) Infracciones urbanísticas:**

Se bien se mantiene la clasificación de las infracciones urbanísticas que ya preveía la LOUA -leve, grave y muy grave- sí que se amplían los supuestos de conductas que serán consideradas como infracciones.

En el caso de las infracciones leves, destaca como novedad la venta, alquiler o cesión de uso por empresas comercializadoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso residencial cuya implantación esté sometida a licencia o declaración responsable, sin la acreditación de su previa obtención o presentación.

Respecto a las infracciones graves, al contrario que la LOUA, que establecía de forma genérica como conducta grave la obstaculización al ejercicio de las funciones propias de la potestad inspectora, la LISTA fija con alto grado de detalle<sup>2</sup> las conductas que se consideran como de resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las labores inspectoras.

Por último, en cuanto a las infracciones muy graves, la LOUA solo consideraba los actos de parcelación en suelo no urbanizable dentro de esta categoría mientras que la LISTA amplía este supuesto y cataloga como muy grave los actos de segregación, fraccionamiento, división o parcelación contraria a la ordenación urbanística en cualquier clase y categoría de suelo.

**(ii) Infracciones contra la ordenación del territorio:**

La LISTA introduce esta nueva categoría de infracciones, a fin de sancionar las conductas que contravengan la ordenación territorial o incidan en la ordenación del territorio. En concreto, se incluyen dentro de esta categoría las siguientes actuaciones:

---

<sup>2</sup>Artículo 161.3 e)

1. La negativa infundada o el retraso injustificado a facilitar cualquier información requerida en relación con el objeto de inspección.
2. La negativa infundada a identificar en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad a otras personas interesadas que no hayan comparecido.
3. La negativa infundada a permitir el acceso al personal inspector o a su personal de apoyo al ámbito objeto de inspección.
4. La incomparecencia, salvo causa justificada, en el lugar y tiempo que se hubiera señalado.
5. Las coacciones al personal inspector o a su personal de apoyo.

- La ejecución, realización o desarrollo de actuaciones, actos de transformación, uso del suelo, vuelo o subsuelo, que afecten a suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial o a suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial.
- Las actuaciones que afecten al sistema de asentamientos a través de la realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, por sí mismos o por su situación respecto de otras edificaciones, sean susceptibles de inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes.
- Las actuaciones y los actos que afecten a equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal, vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes, infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones o actividades económicas de interés supralocal.
- Las actuaciones contrarias a las determinaciones vinculantes de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal.

#### 9. Régimen transitorio -disposiciones transitorias-

A pesar de que la LISTA será de aplicación íntegra, inmediata y directa desde su entrada en vigor -23 de diciembre de 2021-, se establece un régimen transitorio para diversas materias, del cual destacamos:

##### (i) Clasificación del suelo -disposición transitoria 1ª-

- tendrán la consideración de suelo urbano los terrenos que cumplan las condiciones establecidas para esta clase de suelo en el artículo 13<sup>3</sup> de la LISTA y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de planeamiento general vigente, si lo hubiera.
- tendrán la consideración de suelo rústico el resto de los terrenos no incluidos en el apartado anterior.

---

<sup>3</sup> Se considerará suelo urbano a la entrada en vigor de la LISTA

- Terrenos urbanizados en ejecución del planeamiento.
- Terrenos transformados urbanísticamente, por contar con los servicios necesarios.
- Terrenos ocupados con edificación en dos terceras partes del suelo apto para ello
- Núcleos rurales tradicionales legalmente establecidos.



**(ii) Vigencia y adaptación de los instrumentos de planeamiento -disposición transitoria 2ª-**

- Todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de 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 de que prevé la LISTA.
- Desde la entrada en vigor de la LISTA, no será posible iniciar la revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, de las Normas Subsidiarias Municipales o de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, debiendo procederse a su sustitución por los instrumentos que la propia LISTA prevé.

**(iii) Instrumentos de planeamiento en tramitación -disposición transitoria 3ª-**

Los procedimientos relativos a los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de la LISTA podrán continuar su tramitación conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y el régimen de competencias establecidos por la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de iniciar la misma. A tal efecto, se considerarán iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento. No obstante, lo anterior, dichos procedimientos podrán tramitarse conforme a las determinaciones de la LISTA siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no haberse visto afectado su contenido.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

La aprobación de la LISTA supone un hito en la legislación urbanística española. Viene a implementar una compilación necesaria impulsando (i) la simplificación y armonización de gran parte de la normativa vigente y (ii) la reducción y agilización de los trámites urbanísticos, exigencia demandada por la mayoría de los agentes del sector, debido entre otros factores, a los plazos de hasta diez (10) años en la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento.

La disposición derogatoria establece la derogación expresa de hasta ocho disposiciones normativas; entre ellas y como mencionamos anteriormente, la LOUA y la LOTA.

La creación de la figura del PBOM constituye una simplificación significativa de los instrumentos de planeamiento, adaptada a las circunstancias de los municipios de menor población, provocando una agilización de los procedimientos urbanísticos.

Hay que destacar la vocación de perdurar en el tiempo de la LISTA, a fin de consolidar la seguridad jurídica, redundando en beneficio de consumidores, propietarios, promotores e inversores extranjeros y subsecuentemente contribuyendo a la recuperación económica.

Para más información, por favor póngase en contacto con:

**Daniel Tienda**

**Socio Inmobiliario**

España

daniel.tienda@caseslacambra.com

**Enrique Pérez**

**Asociado Inmobiliario**

España

enrique.perez@caseslacambra.com

\*\*\*\*

**CASES&LACAMBRA**

España

© 2021 CASES & LACAMBRA.

Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de novedades jurídicas elaborada por Cases&Lacambra.  
La información y contenidos en el presente documento no constituye, en ningún caso, asesoramiento jurídico.