

LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA, A LA LUZ DE LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

José Manuel BEJARANO LUCAS

Adjunto a la Secretaría General del Pleno del Ayuntamiento de Marbella.

Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, Subescalas Secretaría (entrada) y Secretaría Intervención. Técnico de Administración General de la Diputación de Cádiz (en excedencia)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Planificación y Gestión Urbanística.

SUMARIO:

1. Introducción
2. Breve referencia al catálogo de instrumentos de ordenación urbanística diseñado por la LISTA
3. La novedosa distribución competencial en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística
4. Actos preparatorios
 - 4.1. Consulta previa
 - 4.2 Avance
5. Procedimiento
6. Publicidad, publicación y entrada en vigor
7. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

La incorporación de la LISTA como norma de cabecera del Derecho Urbanístico Andaluz, ha supuesto un punto de inflexión, así como una auténtica revolución, cuya finalidad es instaurar un modelo urbanístico más acorde con las necesidades actuales de la ciudad, de ahí que como refiere su exposición de motivos,

incorpora cambios sustanciales, así como un enfoque diferente, positivo y realista, con el que trata de sentar las bases de un modelo urbanístico flexible que permita satisfacer las necesidades y demandas de las ciudades andaluzas del siglo XXI, a través de reglas adaptadas a la realidad actual, claras, sencillas, fáciles de entender y de aplicar.

Por lo que en consonancia con tales postulados, las pretensiones del presente trabajo, no son otras que tratar de esbozar en sus líneas básicas, las principales innovaciones que dicha disposición legislativa incorpora en relación a la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, que se erigen en las herramientas básicas para el diseño del “modelo de ciudad”, a fin de posibilitar que sus determinaciones tengan una plasmación real y efectiva.

2. BREVE REFERENCIA AL CATÁLOGO DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DISEÑADO POR LA LISTA

Con carácter preliminar, para una adecuada comprensión del impacto de la LISTA en los aspectos de tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación urbanística, se hace necesaria, una breve referencia al catálogo de instrumentos llamados a diseñar la ordenación urbanística, que pasa a pivotar sobre dos niveles como son la ordenación urbanística general, de un lado, y la ordenación urbanística detallada, de otro, que se ven completados a través de una serie de instrumentos complementarios, en consonancia, con la reducción de clases de suelo que por dicho texto legislativo se opera, que ahora se reduce a dos, sin perjuicio de su diversa categorización: el suelo urbano y el suelo rústico.

En lo que se refiere a la **ordenación urbanística general**, pasa a articularse a través del siguiente conjunto de instrumentos, con la finalidad que seguidamente se expresa:

	<u>Clase de suelo</u>	<u>Objeto</u>
Plan General Ordenación Municipal (PGOM)	Urbano y Rústico	Modelo General de Ordenación del Municipio
Plan de Ordenación Intermunicipal (POI)	Urbano y Rústico	Ordenar áreas concretas terrenos 2 o más términos municipales
Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM)	Urbano y Rústico	Igual PGOM, con algunas salvedades, municipios menos 10.000 habitantes (no litoral ni aglomeración urbana)

Por tanto, tal y como se observa, las principales novedades en este nivel de planeamiento vienen referidas fundamentalmente, al Plan General que ahora pasa a denominarse de “Ordenación Municipal”, cuyo contenido queda limitado fundamentalmente a la clasificación de suelo, categorización del suelo rústico, definición de elementos estructurantes, y criterios y directrices para nuevos desarrollos, así como a la incorporación como instrumento de dicha naturaleza del Plan Básico de Ordenación Municipal, que se erige como un instrumento “simplificado” para el establecimiento de la ordenación general, salvo previsión en contrario del instrumento de ordenación territorial, en municipios de población inferior a 10.000 habitantes, siempre que no sean litorales, o que no formen parte de una aglomeración urbana.

Todo ello, como señala la exposición de motivos de la LISTA en aras de *“simplificar la visión del planeamiento general como un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a complicar su tramitación, incluso para los casos más simples”*.

En cuanto al nivel de planeamiento para la **ordenación urbanística detallada**, que es objeto de ampliación en consonancia con la filosofía de la LISTA, pasa a erigirse en buena medida en el nivel protagonista de la ordenación urbanística, pudiendo articularse a través de los siguientes instrumentos:

	<u>Clase de suelo</u>	<u>Objeto</u>
Plan de Ordenación Urbana (POU)	Urbano	Ordenación detallada
Planes Parciales de Ordenación (PPO)	Rústico	Delimitar y establecer ordenación detallada y programación actuaciones nueva urbanización
Planes de Reforma Interior (PRI)	Urbano	Delimitar y establecer la ordenación detallada y la programación actuaciones reforma interior
Estudios de Ordenación (EO)	Urbano	Ordenación detallada y programación actuación mejora urbana en áreas homogéneas
Planes Especiales (PE)	Urbano y Rústico	Desarrollar y complementar determinaciones de los instrumentos ordenación urbanística, sin sustituirlos en sus funciones propias

Dicho nivel de ordenación urbanística detallada, se configura como un segundo nivel de planeamiento, de forma que la LISTA trata de articularlo, como un escalón independiente de planeamiento en la medida que lo permite su capacidad de ordenación, a fin de evitar los efectos de la conocida doctrina jurisprudencial de “*anulación en cascada del planeamiento*”¹, como expresamente refiere en su exposición de motivos.

Entre ellos, merece destacarse por un lado, el Plan de Ordenación Urbana, configurándose como un instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente, que trata de dar respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación de la misma, y de otro, los Planes Parciales de Ordenación que se orientan para articular las actuaciones de urbanización en el suelo rústico, reservándose las actuaciones de reforma interior del suelo urbano a los Planes de Reforma Interior.

Como novedad, se incorporan a este nivel de planeamiento, los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística, a través de los cuales se pretende dar respuesta a las actuaciones de mejora urbana.

En último lugar, la LISTA viene a aglutinar bajo un tercer escalafón de la ordenación urbanística, otros instrumentos ya previstos en la LOUA, que pasan a configurarse como instrumentos complementarios, siendo los siguientes:

¹ En tal sentido, pueden citarse entre otras muchas, la **STS, Sala 3ª, de 29 de abril de 2021 (Rec. 218/2020)**, que fija como doctrina casacional objetiva, la siguiente:

“...nuestra respuesta a la cuestión que nos planteó el auto de admisión debe ser que el denominado efecto de nulidad en cascada, que la declaración jurisdiccional de nulidad de un Plan General despliega sobre sus instrumentos de desarrollo, dado sus efectos ex tunc, es aplicable a aquellos de los mismos que no hayan sido directa o indirectamente impugnados; y dichos efectos deben considerarse originarios y no sobrevenidos, es decir, la nulidad de dicho planeamiento de desarrollo se produce, al igual que la del planeamiento general, desde el mismo momento en que dicho planeamiento de desarrollo fue aprobado y no desde el momento en que se declara jurisdiccionalmente nulo el planeamiento general que le otorgaba cobertura jurídica”.

	<u>Objeto</u>
Estudio de detalle (ED)	Completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada de actuaciones urbanística que no impliquen modificar el uso o edificabilidad, incremento aprovechamiento urbanístico ni afectar negativamente a dotaciones
Catálogos	Complementar determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística relativas a la conservación, protección, puesta en valor y mejora de elementos del patrimonio histórico, cultural, urbanístico, arquitectónico, natural o paisajístico.
Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización	Establecer las condiciones de edificación y urbanización siempre que no se altere el aprovechamiento urbanístico asignado en el instrumento de ordenación
Normas Directoras para la Ordenación Urbanística	Contribuir a la correcta integración de la actividad urbanística de la LISTA y normas que la desarrollen, pudiendo contener recomendaciones de carácter indicativo y orientativo, así como directrices para la acción municipal en materia de urbanismo.

En este nivel, el aspecto más significativo a destacar, resulta ser la inclusión dentro de su ámbito de los Estudios de Detalle, anteriormente contemplados como instrumentos de ordenación pormenorizada y último eslabón de la cascada de planeamiento, cuyo radio de acción resulta ser ampliado por la LISTA, de forma que, bajo el paraguas de dicha disposición legislativa, pueden completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada, cualquiera que sea el instrumento de planeamiento que las establezca, dentro de los límites que para ello se fijan.

Una vez esbozado en sus líneas básicas el sistema de ordenación urbanística diseñado por la LISTA, se hace necesario profundizar en su impacto en lo que constituyen los aspectos nucleares del presente trabajo, referidos a su tramitación y aprobación, que iremos abordando en sucesivos epígrafes.

3. LA NOVEDOSA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Una de las mayores innovaciones que se incorporan al acervo urbanístico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tras la entrada en vigor de la LISTA, viene constituido sin duda, por la nueva redistribución de competencias que se opera desde el ámbito autonómico en favor del municipal en lo relativo a la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística, y especialmente en los referidos a la ordenación urbanística general, de forma que ahora se hace descansar su aprobación definitiva sobre el respectivo municipio, con la salvedad de los Planes de Ordenación Intermunicipal, articulándose la tutela autonómica de los intereses supralocales a través de un informe preceptivo, que entre otros supuestos, tendrá carácter vinculante en lo que respecta a los instrumentos de ordenación urbanística general.

Así, desde el punto de vista competencial, como se desprende de su exposición de motivos, se lleva a cabo una apuesta decidida por el refuerzo de la autonomía local, situando en la órbita municipal el grueso de competencias relativas a la tramitación y aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación urbanística, lo que puesto en relación con su predecesora la LOUA, constituye un auténtico cambio de paradigma, suponiendo a juicio del legislador de la LISTA:

“...un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía...”

Lo que a su vez implica la ruptura del sistema bifásico implementado por su antecesora, que resulta sustituido por un sistema de tutela de los intereses supramunicipales a través de la técnica de informe previo, y en ocasiones vinculante, que habrá de emitirse por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Sumamente crítico con la desaparición de dicho sistema bifásico para la aprobación definitiva de los ahora instrumentos de ordenación general, se ha mostrado el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, con ocasión del informe² emitido en relación al anteproyecto de ley, poniendo de manifiesto que su juicio dicho sistema resulta insuficiente para garantizar una adecuada tutela de los intereses supralocales cuya defensa habría de corresponder a la CCAA, en consonancia con los títulos competenciales asumidos, en el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En tal sentido, se concluye por dicho Gabinete Jurídico que:

“Debe ponerse de manifiesto que la intervención autonómica en la tramitación de los planes urbanísticos se ampara en la garantía y salvaguarda de los intereses generales que en determinados planes está en juego. Refiriéndonos concretamente a los instrumentos de ordenación urbanística general, con el Anteproyecto se opera una importante reducción de su contenido, limitándose la nueva norma a señalar que estos instrumentos han de comprender unas determinaciones genéricas, desapareciendo un contenido concreto y detallado del instrumento general, con unas

² Informe SSCC 2020/138 Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

determinaciones de ordenación estructural o de ordenación detallada, de carácter preceptivo o potestativo.

Como ha quedado expuesto con anterioridad, esta nueva concepción de los instrumentos urbanísticos generales, unido a la limitación de la competencia autonómica a la emisión de un informe preceptivo y vinculante, nos lleva a someter a su consideración que esta competencia autonómica pudiera ser insuficiente para velar por los intereses generales cuya garantía en materia de urbanismo corresponde irrenunciablemente a la Administración autonómica.

Se propone, en consecuencia, sustituir el informe preceptivo y vinculante previsto en este apartado por la competencia autonómica para la aprobación definitiva del instrumento”.

Reflexiones, que no está de más decir, que desde aquí compartimos, a las que cabría sumar un problema añadido.

Y es que el hacer descansar la competencia de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación general sobre el nivel municipal sin considerar su nivel población, y por ende los recursos disponibles, sean materiales o humanos, puede suponer una traba relevante en el ejercicio de dicha competencia, pues no puede pasarse por alto, las altas cotas de complejidad que a día de hoy ha alcanzado la aprobación del planeamiento urbanístico, por más que la filosofía de la LISTA se inspire en una simplificación de sus determinaciones.

De signo contrario, es la opinión del Consejo Consultivo de Andalucía, que en su dictamen nº 214/2021, emitido con ocasión del anteproyecto de la LISTA, destaca que en relación a un caso de idéntica similitud, como es el de la legislación canaria, ha señalado la reciente doctrina constitucional que:

“La tutela del interés supramunicipal, atribuida a la Administración autonómica se articula insertando en el procedimiento de elaboración un informe preceptivo con distinto alcance y contenido en función del concreto instrumento de planificación. Por ello, la STC 86/2019 desestima la tacha de inconstitucionalidad en este punto, descartando la falta de la alegada omisión o dejación de funciones por parte de la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias estatutarias”.

Si bien, considero que ambas posiciones no resultan totalmente antagónicas, pues existen sistemas intermedios en el Derecho Urbanístico autonómico comparado, como es el caso de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco³, que permitiría corregir al menos en parte, las deficiencias del sistema de tutela autonómico implementado por la LISTA como ha venido a apuntar el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, conjugándolo en adecuado equilibrio con la autonomía municipal constitucional y estatutariamente garantizada, dando cabida a las competencias de cooperación y colaboración del nivel intermedio local, fundamentalmente representado por las Diputaciones Provinciales en el territorio autonómico andaluz, especialmente en favor de los municipios de menor dimensión, y por tanto con menor disponibilidad de recursos.

Por otro lado, dicha redistribución competencial entre los niveles territoriales de gobierno autonómico y municipal, junto al rediseño del catálogo de instrumentos llamados a proyectar la ordenación urbanística, debe a su vez conjugarse con la distribución interna de competencias entre los órganos de gobierno municipales, en función de su régimen organizativo, ya sea el común, ya sea el específico de los municipios de gran población, así como en lo atinente al quórum exigido para su

³ Señala el art. 91.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo que:

“La competencia para la aprobación definitiva de los planes generales corresponde a los ayuntamientos en los municipios con población superior a 7.000 habitantes, y a las diputaciones forales en los demás supuestos, en ambos casos previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco”.

adopción en determinados casos, conforme a las determinaciones básicas de la LBRL, que quedaría esbozado de forma esquemática, en los siguientes términos, en función de la naturaleza atribuida por la LISTA a los diferentes instrumentos de ordenación urbanística:

	Municipios de régimen común	
Planeamiento general	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Plan General de Ordenación Municipal	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría absoluta (art. 47.2. II) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría absoluta (art. 47.2. II) LBRL)
Plan Básico de Ordenación Urbana	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría absoluta (art. 47.2. II) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría absoluta (art. 47.2. II) LBRL)
Planeamiento detallado	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Plan de Ordenación Urbana	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)
Plan Parcial de Ordenación	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)

Plan de Reforma interior	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)
Estudios de Ordenación	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)
Planes especiales de competencia municipal	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)
Planeamiento complementario	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Estudios de Detalle	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)

Municipios de gran población			
Planeamiento general	Proyecto	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Plan General de Ordenación Municipal	Junta de Gobierno Local	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría absoluta	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría absoluta

	(art. 127.1.c) LBRL)	(art. 123.2 LBRL)	(art. 123.2 LBRL)
Planeamiento detallado	Proyecto	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Plan de Ordenación Urbana	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Plan Parcial de Ordenación	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Plan de Reforma interior	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Estudios de Ordenación	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Planes especiales de competencia municipal	Junta de Gobierno Local	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple

	(art. 127.1.c) LBRL)		(art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Planeamiento complementario	Proyecto	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Estudios de Detalle	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)

Para concluir el presente apartado, procedería indicar que en lo que respecta al régimen competencial de adopción acuerdos por parte de los diferentes órganos municipales a lo largo de su tramitación, cuando se trate de su innovación, sería el mismo que el establecido para el instrumento que se adapta, revisa, modifica o innova, con independencia de la “deslegalización” operada en este aspecto por parte de la LISTA, que remite las especialidades procedimentales y documentales de las innovaciones así como de los instrumentos de ordenación complementaria, a un futuro desarrollo reglamentario, lo que haría entrar en juego transitoriamente por aplicación supletoria las determinaciones del RPU de 1978⁴, y en particular lo establecido en su artículo 161 cuando refiere que *“las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, Proyectos, Programas, Normas y Ordenanzas se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formulación”*.

⁴ Dispone la Disposición Transitoria Séptima de la LISTA, en su apartado 1.a. que:

“1. Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera seguirán aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente Ley, y otras disposiciones vigentes, las siguientes:

a) Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (...)”

4. ACTOS PREPARATORIOS

En lo relativo a la fase preparatoria de los instrumentos de ordenación urbanística, las principales novedades que incorpora la LISTA, se refieren de un lado, a la supresión del trámite de formulación, que desaparece de su articulado bajo el paradigma de simplificación que inspira su promulgación, así como de otro, al refuerzo de la participación ciudadana en las fases preparatoria e inicial de la tramitación, mediante la “interiorización” autonómica de la consulta pública contemplada en el art. 133 LPACA, que se complementa con la figura del avance a fin de consagrar la participación ciudadana en todas las fases del diseño de la ordenación urbanística.

4.1. Consulta previa

La incorporación de la consulta pública al ordenamiento jurídico administrativo, con carácter general, tuvo lugar con ocasión de la promulgación de la LPACA, en el año 2016, cuya regulación se contempla su art. 133, y cuyos términos damos aquí por reproducidos, pudiendo indicarse de forma somera, que la misma se contempla, con la finalidad de incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas sean de rango legal o reglamentario, fijando las condiciones en que ha de articularse, así como las excepciones que habilitan para prescindir de la misma, si bien conviene puntualizar que el Tribunal Constitucional, en el año 2018, ha tenido ocasión de fijar su alcance en determinados aspectos a los que seguidamente aludiremos.

Así, en relación dicho trámite, concluye la **STC 55/2018, de 24 de mayo**, que las determinaciones del art. 133 LPACA, resultan contrarias al orden constitucional de competencias, y por ello, devienen en inaplicables para las CCAA, con la salvedad de la obligación de sustanciar una “consulta pública”, al considerar que la redacción

mayoritaria de dicho precepto legal, va más allá del título competencial estatal para fijar el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas, especialmente cuando descende a cuestiones procedimentales de detalle.

A lo que cabe añadir, las dudas generadas en cuanto a su aplicación en la tramitación del planeamiento urbanístico (o de ordenación urbanística en terminología LISTA), dado el carácter de disposición administrativa de carácter general que la doctrina jurisprudencial⁵ le viene atribuyendo prácticamente sin fisuras, máxime si se tiene en cuenta que la propia Disposición Adicional Primera LPACA dispone que:

“Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley, o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”.

En relación a dicha cuestión, ha tenido ocasión ya de pronunciarse la doctrina jurisprudencial emanada de diferentes Tribunales Superiores de Justicia, decantándose mayoritariamente a día de la fecha, por la no obligatoriedad de sustanciar de dicho trámite, si el mismo no se encuentra contemplado expresamente en la legislación urbanística de la CCAA respectiva.

En tal sentido, puede ser objeto de cita, por ser la más reciente, y entre otras, la **STSJ de Castilla León de 8 de marzo de 2022 (Rec. 606/2020)**, que en lo que respecta a la cuestión que nos atañe, indica que:

“...ha de señalarse que la LPAC no se aplica a los procedimientos regulados en leyes especiales por razón de la materia a tenor de lo previsto en su Disposición

⁵ Pudiendo citarse en tal sentido, entre otras muchas, la **STS, Sala 3ª, de 8 de marzo de 2012 (Rec. 2305/2008)**, que al respecto señala que:

“...la doctrina especializada y la jurisprudencia constante de esta Sala viene considerando que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan la naturaleza de disposiciones de carácter general...”

Adicional primera, en la que se establece: “1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”, que es lo que aquí acontece, pues el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos se contiene en la legislación urbanística (...)”

Y en igual sentido se pronuncia la **STSJ de Asturias, de 15 de noviembre de 2021 (Rec. 193/2020)**, apuntando que:

“...en materia de planificación urbanística las CCAA ostentan competencias exclusivas, lo que incluye el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico (...). Por ello, resultan aplicables al caso de autos, por razón de la materia, las normas contenidas en la legislación especial asturiana, en las que, como hemos visto, no se exige el trámite de información previa establecido en el art. 133 de la ley 39/2015, en supuesto como en el que aquí nos ocupa”.

Si bien, existen pronunciamientos discrepantes con los anteriores, como el manifestado por la **STSJ Cataluña de 28 de octubre de 2021 (Rec. 288/2018)**, que reitera el criterio de dicha Sala⁶, declarando la nulidad del planeamiento que omite la evacuación del trámite de consulta previa, considerando que:

“...el trámite del art. 133 Ley 39/2015, es un trámite básico, esencial, no prescindible –salvo de forma excepcional, por determinadas circunstancias que no acaecen en nuestro supuesto-, y de especial relevancia (...) en la tramitación de la iniciativa normativa, previo inclusive a la solicitud de dictámenes e informes que sean preceptivos en cada caso.

⁶ Véase **STSJ Cataluña de 29 de diciembre de 2017 (Rec. 959/2017)** o de **28 de octubre de 2021 (Rec. 293/2018)**

Por tanto, la omisión del trámite del art. 133 Ley 39/2015 está generando un defecto sustancial constitutivo de nulidad de pleno derecho, trámite no subsanable...”

De forma que, atendiendo al estado de la cuestión en la doctrina jurisprudencial, la obligatoriedad o no de sustanciar el trámite del art. 133 LPACA en la tramitación del planeamiento urbanístico, está llamada a ser una cuestión objeto de fijación de doctrina casacional por parte del Tribunal Supremo en un futuro no muy lejano, dado el elevado grado de conflictividad existente en este ámbito.

Sin perjuicio de ello, el legislador de la LISTA, en mi opinión bajo un acertado criterio, dado que la obligación de sustanciar una consulta pública con carácter previo persiste, si bien no en los términos inicialmente previstos en la LPACA, la contempla en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, en los siguientes términos:

“La Administración competente para la tramitación, a iniciativa propia o de cualquier otra Administración o entidad adscrita o dependiente de la misma, realizará consulta pública previa, conforme a lo establecido en la legislación sobre procedimiento administrativo común. La consulta pública previa será preceptiva en los instrumentos de ordenación urbanística general y en el Plan de Ordenación Urbana, y facultativa para el resto de instrumentos de ordenación urbanística y los instrumentos complementarios.

En dicho acuerdo se identificará, al menos, el objeto, alcance y ámbito del instrumento, justificando la necesidad, y oportunidad de proceder a su tramitación”.

Como se desprende de la regulación articulada por la LISTA, la evacuación de la consulta pública previa, resulta preceptiva en los supuestos de aprobación de Planes Generales de Ordenación Municipal, Planes de Ordenación Intermunicipales, Planes

Básicos de Ordenación Municipal y Planes de Ordenación Urbana, siendo potestativa en relación a los restantes instrumentos.

Si bien en relación a dicha regulación, también se ha mostrado crítico el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía con ocasión del informe⁷ emitido al anteproyecto de la LISTA, objetando el carácter facultativo de la consulta para determinados planes, pues a su juicio:

“...teniendo los instrumentos de ordenación urbanística naturaleza de disposición de carácter general, dicha consulta tendrá carácter preceptivo para la generalidad de los planes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 LPAC, conforme al cual “con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”. Ello de conformidad con lo señalado al respecto en el FJ 7º, apartado b, de la STC 55/2018, de 24 de mayo”.

Consideraciones, que desde mi punto de vista, no pueden compartirse, por la sencilla razón, que tras la STC 55/2018, de 24 mayo, la única prescripción básica que pervive para las CCAA es la obligación de sustanciar una consulta pública, pues como expresamente refiere el Tribunal Constitucional, en la meritada sentencia:

“La participación ciudadana está regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide

⁷ Informe SSCC 2020/138 Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas”.

Por tanto en palabras del máximo intérprete constitucional, las CCAA están habilitadas, tal y como hace la LISTA, para acotar o inclusive reducir las excepciones a la obligación de sustanciar la consulta pública, máxime si se tiene en cuenta que, la competencia exclusiva que en materia de urbanismo han asumido las diferentes CCAA, les faculta en palabras del propio Tribunal Constitucional⁸ para regular los procedimientos administrativos especiales:

“...cuando la competencia legislativa ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma”, siendo que “a esta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deben respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”, postulados constitucionales que entiendo que se cumplen en el presente caso, sobre la base de las consideraciones indicadas.

Es por todo ello, por lo que a mí modo de ver, resulta incomprensible la remisión que la propia LISTA efectúa a la legislación de procedimiento administrativo común, dado que conforme indica el propio Tribunal Constitucional, estaría facultada no sólo para ampliar o reducir las excepciones al sometimiento a consulta pública previa del catálogo de instrumentos de ordenación urbanística que contempla, obviamente bajo el límite de no suprimirla para todos ellos, lo que supondría desconocer la obligación del art. 133 LPCA que sí pervive como básica; sino inclusive para fijar el plazo máximo de duración de la consulta, el medio para su difusión, así como otros aspectos atinentes a su tramitación.

⁸ STC 33/2018, de 12 de abril.

De ello resultaría que el campo regulatorio adecuado para desarrollar tales específicas previsiones, sería el posterior desarrollo reglamentario, en lugar de vincularse por la técnica de la remisión, a aspectos de la consulta pública previa que no le resultan de directa aplicación dado su carácter “no básico”, lo que además de introducir una elevada dosis de incertidumbre que se deja en manos de la interpretación, le hace incurrir en las mismas lagunas que la LPACA, como por ejemplo, en la ausencia de un plazo mínimo para sustanciar dicho trámite, o en lo que se refiere al medio elegido para publicarla, debiendo sustituirse el portal web de la correspondiente Administración, por la publicación en la sede electrónica⁹, dadas las mayores garantías que supone para la participación ciudadana, que es en palabras de la LISTA el auténtico “leitmotiv” que justifica su implementación.

Como última premisa a destacar, en relación con la consulta pública previa, considero que la omisión de su sustanciación cuando deviene en preceptiva conforme a las determinaciones de la LISTA, puede hacer incurrir al instrumento de ordenación urbanística en nulidad de pleno derecho en consonancia con lo preceptuado en el art. 47.2 LPACA, y atendiendo a la doctrina jurisprudencial fijada por diferentes Tribunales Superiores de Justicia¹⁰ en relación a su omisión en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, si bien se trata de una cuestión que recientemente ha sido objeto de admisión por el Tribunal Supremo, para la fijación de doctrina casacional¹¹.

⁹ Conforme dispone el art. 38. 2 LRJSP:

“El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma”.

¹⁰ STSJ Cataluña de 25 de octubre de 2021 (Rec. 1689/2020); STSJ Galicia de 20 de julio de 2021 (Rec. 15199/2020); STSJ Islas Baleares de 28 de junio de 2021 (Rec. 345/2017); STSJ Aragón de 17 de mayo de 2021 (Rec. 237/2020) o STSJ Navarra de 10 de abril de 2019 (Rec. 307/2018).

¹¹ ATS, Sala de lo contencioso de 1 de junio de 2022 (Rec. 1966/2022).

4.2. Avance

En lo referente a la figura del avance, como segundo de los trámites relevantes que se insertan en la fase preparatoria, la LISTA mantiene una línea continuista con la tradición legislativa urbanística en lo que se refiere al mantenimiento de la figura, si bien, amplía su espectro a prácticamente todo el catálogo de instrumentos de ordenación urbanística, como tendremos ocasión de detallar, pasándose a regular en el artículo 77, en los términos que aquí damos por reproducidos.

Como hemos adelantado, y aunque no pudiere vislumbrarse a primera vista de una lectura del precepto legal referenciado, la LISTA amplía considerablemente la obligatoriedad de sustanciar el trámite de avance, en comparativa con la LOUA, que únicamente lo consideraba como preceptivo en relación a la aprobación de un PGOU o sus revisiones totales, a diferencia de la LISTA que lo amplía al conjunto de instrumentos de ordenación urbanística general, así como al resto de instrumentos sujetos a evaluación ambiental estratégica, sin diferenciar su carácter ordinario o simplificado, por lo que la obligatoriedad del trámite, se extiende a todos ellos sin distinción.

Ello obliga por tanto, a acudir en el ámbito de la CCAA de Andalucía, a las previsiones de la LGICA, de forma que en consonancia con la remisión efectuada por la LISTA, efectuando una delimitación negativa, se alcanza la conclusión que únicamente quedarían excluidos del trámite de avance, por no estar sujetos a evaluación ambiental estratégica, los siguientes instrumentos de ordenación detallada, así como sus revisiones y modificaciones:

- Los planes especiales de los apartados d) y e) del artículo 70 de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

- Los estudios de detalle y los instrumentos complementarios.

El empleo de la fórmula de remisión al texto de la LGICA, para completar el catálogo de instrumentos de ordenación urbanística que han de sujetarse al trámite de Avance, tiene unas implicaciones prácticas nada desdeñables, pues a mí modo de ver, ello supone una infranqueable barrera para que el futuro desarrollo reglamentario de la LISTA pueda flexibilizar la obligatoriedad de dicho trámite al amparo de lo preceptuado en su artículo 86, en todas aquellas innovaciones que estén sujetas a evaluación ambiental estratégica, y por ende, al trámite de avance, por efecto de lo dispuesto en el artículo 77, que no contempla excepción alguna, so riesgo de infringir el principio de jerarquía normativa, con efectos de nulidad de pleno derecho ex. art. 47.2 LPACA.

Lo que a su vez puede implicar, en caso de omisión o indebida sustanciación en los supuestos en que legalmente resulte preceptivo, que como hemos dicho se extiende a prácticamente todo el catálogo de instrumentos de ordenación urbanística contemplados en la LISTA, así como a sus revisiones y/o modificaciones; a la declaración de nulidad de pleno derecho del correspondiente instrumento de ordenación urbanística¹².

Un último aspecto a destacar en este apartado, es que pese a que la LISTA determina un contenido más amplio para el avance en comparativa con la LOUA, considero que se mantiene su naturaleza de acto instrumental, preparatorio, de carácter interno, sin eficacia jurídica ad extra, que no condiciona el contenido del futuro plan que se vaya a aprobar¹³, debiendo estarse desde el punto de vista procedimental con

¹² En tal sentido, y entre otras, señala la STS, Sala 3ª, de 30 de septiembre de 2008 (Rec. 5818/2004), al respecto que: *“Es indiscutible que la Administración urbanística incumplió en los trabajos de elaboración del Plan Especial impugnado lo dispuesto concordantemente por los artículos 125.1 y 147.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, de manera que es aplicable a tal actuación la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, recogida entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 15 de enero de 2000 (recurso de casación 217/1994) y 23 de enero de 2003 (recurso de casación 5018/1999), según la cual la infracción del artículo 125.1 del Reglamento de Planeamiento determina la nulidad del Plan aprobado...”*

¹³ En tal sentido, y entre otras, STSJ, Las Palmas, de 21 de abril de 2010, STSJ Andalucía de 26 de septiembre de 2014, STSJ Asturias de 30 de marzo de 2015 o STSJ Andalucía de 5 de noviembre de 2015.

carácter transitorio a las previsiones del RPU de 1978¹⁴, en tanto se articulan sus especialidades en este aspecto, en el futuro desarrollo reglamentario de la LISTA.

5. PROCEDIMIENTO

En lo que se refiere a los aspectos de índole procedimental, dada su extensión regulatoria, así como la mayor exhaustividad que exigiría un análisis más sosegado y profundo, me limitaré a reseñar algunos de los aspectos que considero más significativos, omitiendo por las razones expuestas, las peculiaridades que se establecen en los supuestos de tramitación a iniciativa privada.

Comenzando por la suspensión del otorgamiento de licencias, aprobaciones o autorizaciones para áreas o usos determinados, la LISTA a diferencia de la LOUA, renuncia a imponer su carácter preceptivo, de forma que ahora pasa a contemplarse como una opción del órgano planificador, si bien, considero que la adopción de dicha decisión, desde un principio de prudencia, aconsejaría rehuir de su mecánica aplicación, además de un sosegado análisis, en aras de evitar reclamaciones por responsabilidad patrimonial, especialmente en áreas en la que nueva ordenación que se propone, resulte radicalmente contradictoria con las determinaciones del planeamiento de origen, pudiendo dar lugar a un cambio sobrevenido en la ordenación con afectación a títulos habilitantes de obras y actividades¹⁵, desembocando en situaciones insostenibles desde el plano económico – financiero para la Hacienda Municipal.

¹⁴ Conforme a las determinaciones de la Disposición Transitoria Séptima de la LISTA.

¹⁵ En tal sentido, la STS de 10 de febrero de 2021 (Rec. 7639/2019), fija como doctrina de interés casacional, señalando que:

“...el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS 2008, constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad patrimonial administrativa, en cuanto determina la pérdida de eficacia del título habilitante de obras y actividades y la producción de la lesión patrimonial indemnizable. Sin perjuicio de las resoluciones administrativas adoptadas por la Administración autonómica en el procedimiento correspondiente sobre el alcance de la modificación o extinción de dichos títulos habilitantes”.

Por el contrario, en los supuestos en que así se acuerde dicha suspensión, se contempla un plazo más amplio que en la LOUA, dado que bajo su vigencia se contemplaba hasta un máximo de dos años, que con la LISTA se alarga a los tres años a contar desde la aprobación inicial, alineándose con el plazo máximo que se contempla para acordar la aprobación definitiva del correspondiente instrumento de ordenación urbanística en procedimientos iniciados de oficio.

En lo referente al trámite de información pública a sustanciar con carácter general tras la aprobación inicial del instrumento de ordenación urbanística, es objeto de reducción con carácter general en comparativa con la LOUA, apostando la LISTA por el plazo mínimo establecido en la legislación de procedimiento administrativo común en concordancia con las previsiones del TRLS 2015, lo que en cierta medida parece entrar en contradicción con el principio de participación ciudadana que dice inspirar la filosofía de la LISTA.

Si bien, ello encuentra como excepción, el plazo de cuarenta y cinco días de información pública cuando se trate de instrumentos de ordenación urbanística sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme a las determinaciones de la legislación ambiental, que en Andalucía, viene constituida entre otros textos normativos por la LGICA, que exige idéntico plazo al respecto, de forma que para estos instrumentos, el plazo de sometimiento a información pública queda alineado tanto desde la vertiente ambiental como urbanística.

De otro lado, al menos una breve mención requiere el llamamiento al trámite de información pública a las personas propietarias, que habrá de efectuarse “...según las certificaciones catastrales del Registro de la Propiedad solicitadas al efecto, incluidas en la delimitación de los instrumentos de ordenación urbanística que establezcan la ordenación detallada y sus modificaciones”, si bien seguidamente se indica que dicho trámite “...no será obligatorio en los instrumentos de ordenación

urbanística que afecten a una pluralidad indeterminada de propietarios ni en las revisiones de los Planes de Ordenación Urbana y de los Planes Básicos de Ordenación Municipal”.

También crítico con dicho trámite se ha mostrado el Gabinete jurídico de la Junta de Andalucía, indicando el riesgo que *“...puede suponer introducir este trámite, por otro lado, no necesario, para el caso de que pudieran existir personas propietarias que no figurasen en dichas certificaciones y que, en consecuencia, no fueren objeto de llamamiento, teniendo en cuenta las consecuencias que dicho defecto de tramitación pudiera acarrear”.*

A ello añadiría, la inseguridad jurídica que genera el uso de conceptos jurídicos indeterminados, al eximir de dicho trámite a los instrumentos de ordenación *“que afecten a una pluralidad indeterminada de propietarios”*¹⁶, lo que entra en contradicción con la certeza que en principio a tal respecto proporcionan el Catastro y el Registro de la Propiedad, por amplio que sea su número, pudiendo generar situaciones conflictivas y de carácter invalidante¹⁷, como apunta el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Es por ello, por lo que habría sido más adecuado, la fijación de dicho trámite en relación a instrumentos de ordenación concretos, o al menos señalando la posibilidad de su exención, cuando se afecte a un “elevado número de propietarios”, como puede ser el caso de los Planes de Ordenación Urbana, que pueden venir referidos a todo el suelo urbano del término municipal.

¹⁷ Véase en tal sentido, la STSJ Andalucía de 9 de marzo de 2015 (Rec. 1620/2009), que, en relación a la omisión de dicho llamamiento individualizado en el trámite de información pública, señala que:

“...hemos de estimar concurrente la nulidad a que se refiere el artículo 63 de la Ley 30/1992; pues el trámite de información y participación de los interesados y afectados en el proceso de aprobación del planeamiento constituye un trámite esencial, cuya omisión provoca indefensión a la parte que se ve privada de la posibilidad de hacer alegaciones en su interés. Esto ocurrió en el presente caso que la Administración se comunicó con el esposo de la demandante, a pesar de que en el registro de la propiedad figuraba ella como titular con carácter privativo de la parcela afectada, y a pesar de que el esposo no ostentaba poder de representación otorgado por aquella”.

Si bien cabe considerar de la redacción del propio precepto legal, que dicho llamamiento resulta innecesario cuando se trate instrumentos de ordenación urbanística general, dado que los mismos conforme a las determinaciones de la LISTA, no están llamados al establecimiento de la ordenación detallada, sino únicamente de carácter general, con la excepción de los Planes Básicos de Ordenación Municipal, que expresamente se encuentran eximidos de dicho trámite.

Otro aspecto a reseñar, es la notable reducción e indefinición de los medios de publicidad que se opera por la LISTA¹⁸ para dar a conocer el sometimiento del instrumento de ordenación urbanística al trámite de información pública, que entendemos habrá de ser objeto de concreción en el desarrollo reglamentario, si bien cabe entender que el mismo habrá de publicitarse en el Boletín Oficial de la Provincia, y en la sede electrónica, en este último caso a los meros efectos de su publicidad activa¹⁹, en los supuestos en que la aprobación definitiva sea de competencia municipal.

Aunque debe precisarse que, la publicitación en la sede electrónica deviene en medio de publicidad obligatoria del trámite de información pública para los instrumentos de ordenación urbanística sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, por mor de lo preceptuado en el art. 40.1 en concordancia con el art. 38.4 LGICA.

Y ello sin perjuicio, del interrogante que se plantea acerca de la aplicación supletoria o no del RPU de 1978, en tanto se promulga el reglamento de desarrollo de la LISTA, y en particular de lo previsto en el art. 128 que continúa exigiendo la

¹⁸ A diferencia de la LOUA en cuyo artículo 39 se exigía llevarla a cabo en el Boletín Oficial correspondiente, en uno de los diarios de mayor difusión provincial y en el tablón de anuncios del municipio.

¹⁹ Si bien en la Borrador 0 del proyecto de reglamento, se indica que la publicación se efectuará en el Boletín Oficial que corresponda y en la sede electrónica, y por ende, ambos constituirán medios obligatorios del anuncio de sometimiento a información pública.

publicación en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia, para las capitales de provincia, así como municipios de más de 50.000 habitantes.

A ello añadiría, lo que a mi juicio se vislumbra, como una posible invasión competencial de la LISTA, que viene a relegar a un carácter meramente supletorio, la aplicación de la ley de transparencia y procedimiento administrativo, pasando por alto que ambas legislaciones se dictan en ejercicio de competencias exclusivas del Estado conforme a lo dispuesto entre otros, en el art. 149.1.18 CE, teniendo carácter básico y siendo indisponibles para el legislador autonómico, exigiendo la primera de ellas la publicidad activa de aquellos instrumentos de ordenación urbanística conforme a lo dispuesto en el art. 7.e) LTAIBG, y en concordancia con ella el art. 13.1.e) LTPA, lo que a mí modo de ver exige la sustanciación de dicho trámite en todo caso, si bien es cierto que correctamente articulado con lo dispuesto en el art. 10.3 LISTA, podría salvaguardarse la incorrección en la que incurre esta última.

En materia de informes, uno de los aspectos más relevantes a destacar, sería la novedosa obligación de solicitar en relación a la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística general, informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de delimitación de los términos municipales, entendemos que con la finalidad de que el instrumento de ordenación que sea objeto de tramitación, se ajuste a la demarcación oficial, debiendo prevalecer esta última sobre aqué²⁰, a fin de evitar conflictos territoriales entre municipios colindantes a la hora de abordar la ordenación urbanística de sus respectivos términos municipales.

A lo que se añade una reducción significativa del ámbito de intervención del Consejo Consultivo de Andalucía, que ahora se limita a aquellas modificaciones que afecten a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, que ha recibido una

²⁰ En tal sentido, nos remitimos al interesante Dictamen nº 479/2009, de 15 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía.

consideración negativa por parte de dicho órgano²¹, cuyas consideraciones fácilmente pueden compartirse, pues suponen un retroceso en comparación con la LOUA, de forma que refiere el órgano consultivo “*se ha omitido la regla ya consagrada relativa al mantenimiento del principio de no retorno o stand still (...) de manera incongruente con los preceptos que subrayan la pretensión legislativa de defensa y preservación del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual debe plasmarse de manera precisa en la ley*”.

En lo referente a la tramitación de innovaciones de los instrumentos de ordenación urbanística, se abandona la regulación detallista instaurada por la LOUA, de forma que la LISTA remite con carácter general todos los aspectos de detalle de orden procedimental y documental, así como de los instrumentos de ordenación complementarios con posibilidad de modulación, a su futuro desarrollo reglamentario, sin perjuicio que como ya hemos tenido ocasión de apuntar, transitoriamente, en tal sentido, habrá de estarse a lo preceptuado en el RPU de 1978.

También reseñable resulta ser, el régimen transitorio para aquellos planes e instrumentos que ya estuvieran en tramitación, contemplado en la Disposición Transitoria Tercera de la LISTA, que en función de la fase en que se encuentren, podrán continuar tramitándose conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y competencia establecidos en la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de su iniciación, o bien optarse por su tramitación conforme a las determinaciones de la LISTA, siempre y cuando puedan conservarse los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no verse afectado su contenido.

²¹ Dictamen nº 214/2021 del Consejo Consultivo de Andalucía, emitido con ocasión del anteproyecto de la LISTA.

Un último aspecto que destacaría en este apartado, tiene que ver con el plazo máximo para resolver la aprobación definitiva de instrumentos de ordenación urbanística en procedimientos iniciados de oficio, que, de forma novedosa, y a mi juicio erróneamente como seguidamente veremos, se fija en el plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación inicial, siendo los efectos de dicho transcurso sin que se dicte resolución expresa, la caducidad del procedimiento.

Y ello por qué parece desconocerse por el legislador de la LISTA, la doctrina jurisprudencial fijada al efecto por el Tribunal Supremo, que además de considerar inadecuada la aplicación de la institución de la caducidad al planeamiento urbanístico dada su naturaleza de disposición general, considera que ello puede tener efectos contraproducentes, siendo significativa en tal sentido, la **STS de 29 de enero de 2013 (Rec. 3801/2010)**, cuando apunta que:

“...es de recordar que la jurisprudencia ha señalado, en sentencias como las de esta Sala y Sección de 8 de marzo y 8 de junio de 2012 (...) que la institución de la caducidad del procedimiento administrativo (...) se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general. Por esa razón, y conforme a la legislación sectorial de la ordenación territorial y urbanística, los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación no son los de la caducidad del procedimiento sino los del silencio administrativo, positivo o negativo según los casos. Conclusión que se refuerza si se considera que el archivo del procedimiento so pretexto de la caducidad no habrá más que generar un retraso aún mayor en la satisfacción de los intereses públicos, lo que no dejaría de ser absurdo”.

6. PUBLICIDAD, PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR

En materia de publicidad, se mantiene por la LISTA, el doble sistema municipal y autonómico de inscripción registral y depósito, para todos los instrumentos de ordenación urbanística, a fin de garantizar su adecuada publicidad, mejorando su difusión digital dada la obligación de publicitarlos en la sede electrónica, lo que implica una evidente mejora dados los principios de integridad, veracidad y actualización de la información que inspiran su diseño, y que han de ser garantizados por su titular, en pos de garantizar a la ciudadanía la consulta de la documentación depositada, así como la obtención de copias.

De forma que en relación al registro municipal de instrumentos de ordenación urbanística, que preceptivamente ha de constituir cada Ayuntamiento, están llamados a tener un papel protagonista, los Secretarios de Administración Local, dado que en el ejercicio de sus funciones, en su vertiente de fe pública, les corresponde la superior dirección de los archivos y registros de la Entidad Local, conforme a las determinaciones del 3.2.1) del RD 128/2018, de 16 de marzo.

En cuanto a su gestión y llevanza, en tanto que tras la promulgación de la LISTA, no ha sido objeto de derogación expresa, habrá de estarse en lo que no resulte contradictoria con la misma, y en tanto no sea objeto de sustitución, a las determinaciones del Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico.

Asimismo, el depósito de los instrumentos de ordenación urbanística en sendos registros administrativos, se erige en una condición legal indispensable y previa a su publicación, de la cual habrá hacerse expresa indicación con ocasión de la misma.

En lo referente al lugar de publicación definitiva, pasa a alinearse con la competencia para la aprobación definitiva, de forma que a salvo de aquellos instrumentos de ordenación urbanística de competencia autonómica que se publicarán en el BOJA, y que como hemos visto se reducen a la mínima expresión, en todos aquellos supuestos en que la aprobación definitiva sea de competencia municipal, será de aplicación lo establecido en el art. 70.2 LBRL, de forma que se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia respectiva, si bien, en lo referente a su entrada en vigor, habrá de estarse a la regla especial contemplada en el art. 84.1 LISTA, produciéndose “ex lege” a partir del día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva y de la normativa urbanística, salvo que el acuerdo de aprobación establezca un plazo superior.

En lo que se refiere al contenido mínimo de la publicación de los instrumentos de ordenación urbanística, habrá de contener el acuerdo de aprobación definitiva, así como el contenido de las normas urbanísticas, cualquiera que sea su carácter o grado de obligatoriedad, ya se trate de normas, recomendaciones o directrices.

A ello se añadiría, la indicación del depósito previo del instrumento, en el registro del Ayuntamiento, así como de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en los supuestos de competencia municipal, que son mayoritarios como ya hemos indicado, de forma que en caso de resultar aprobados y no publicados, no adquieren vigencia ni producirán efecto alguno, conforme previene el art. 83.4 LISTA.

Lo que va en línea con la doctrina jurisprudencial consolidada del Tribunal Supremo, que además de tales consideraciones, exige la publicación de todos los documentos del Plan, incluidas las fichas (y no solo el articulado) de los ámbitos de gestión, cuando tengan contenido normativo, siendo indicativa en tal sentido la **STS, Sala 3ª, 14 de marzo de 2016 (Rec. 3673/2014)**, cuando señala que:

“...el deber de publicación del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento constituye un requisito de eficacia y no de validez, de manera que su incumplimiento no es causa de anulación del instrumento de planeamiento –solo determina su ineficacia pero sí comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución- (...), a lo que añade que “...la exigencia de publicación se extiende a los documentos del plan, incluidas las “fichas” de los distintos ámbitos de gestión, cuando tengan contenido normativo...”

En último lugar, en cuanto a los efectos de la entrada en vigor, cabe reseñar de forma sintetizada, que la misma dará lugar a la vinculación de terrenos al régimen urbanístico que le resulte de aplicación; a la declaración de fuera de ordenación de construcciones y edificaciones incompatibles con la nueva ordenación; a la obligatoriedad y ejecutividad de sus determinaciones para todos los operadores urbanísticos, quedando prohibidas las reservas de dispensación; a la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a los efectos de la expropiación forzosa, así como al reconocimiento al derecho de acceso y consulta con carácter universal, al referirlo a “cualquier persona”.

7. CONCLUSIONES

Como hemos tenido ocasión de abordar a lo largo del presente trabajo, al menos en sus líneas esenciales, la LISTA incorpora numerosas mutaciones en materia de tramitación y aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación urbanística que están llamados al diseño de la ordenación urbanística del término municipal, y que conviene tener muy presentes por los operadores urbanísticos, especialmente en el ámbito municipal, sobre los que ahora descansa el grueso de competencias de aprobación, en aras de garantizar su correcta tramitación, a fin de elevar las cuotas de seguridad jurídica, tratando de evitar las consecuencias invalidantes o anulatorias, especialmente en lo que aquí concierne a las de carácter formal, que a día de hoy

continúan acechando a los ahora instrumentos de ordenación urbanística, siendo para ello, y entre otras consideraciones, un relevante activo, la pronta promulgación del desarrollo reglamentario de la LISTA, en aras de contribuir a una respuesta más concreta, sobre diversos aspectos que precisan de aclaración, especialmente en algunos de los que hemos tenido ocasión de analizar en líneas precedentes. Esperamos que así sea.

ABREVIATURAS

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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

LISTA: Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

LPACA: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LTAIBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

LTPA: Ley de Transparencia, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

RPU 1978: Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) *Derecho Urbanístico. Guía Teórico – Práctica.*

Diversos autores. Tirant Lo Blanch (2015). 2ª edición.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico.*

Thomson Reuters. 26ª edición.

