

Pérez-Llorca

Newsletter  
Urbanismo



01/2022

---

Copyright © 2022 Pérez-Llorca.  
Todos los derechos reservados.  
Esta comunicación es una selección de doctrina y normativa que se ha considerado relevante sobre los temas de referencia durante el período especificado. La información de esta página no constituye asesoramiento jurídico en ningún campo de nuestra actuación profesional.

# Índice

## Novedades normativas

- 4. Nuevo marco regulatorio para el urbanismo y la ordenación del territorio en Andalucía – Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)**  
Marta Velasco y Álvaro Fernández-Novel
  
- 12. Madrid – Suspensión del otorgamiento de licencias en los inmuebles afectados por la revisión del Catálogo de Edificios Protegidos**  
Alberto Ibort Franch y José del Saz-Orozco Monsalve
  
- 15. Aprobado el proyecto inicial de Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid**  
Paz Pardo
  
- 17. Aprobada inicialmente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Palma de Mallorca**  
Coloma Vives Cortés

## Novedades jurisprudenciales

- 19. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía anula la aprobación parcial de la revisión del Plan General de Ordenación de Torremolinos**  
Beatriz Álvarez Mallo
  
- 21. El Tribunal Supremo declara la nulidad de la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera**  
Clara Carazo Núñez
  
- 23. El Tribunal Supremo se pronuncia sobre el plazo de prescripción de las obligaciones urbanísticas**  
Ane Basterretxea

## NUEVO MARCO REGULATORIO PARA EL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA – LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (LISTA)

---

Marta Velasco y Álvaro Fernández-Novel · Abogada y Abogado

El 23 de diciembre de 2021 entró en vigor la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (la “LISTA”) aprobada, por el trámite de urgencia, por el Pleno del Parlamento de Andalucía el 25 de noviembre de 2021 y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 233 de 3 de diciembre.

La LISTA deroga expresamente ocho<sup>1</sup> disposiciones normativas que regulaban hasta ahora la ordenación del territorio y el urbanismo en el territorio andaluz.

En cuanto a su desarrollo reglamentario, se habilita al Consejo de Gobierno para la aprobación de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, en el plazo de seis meses, que junto con el Reglamento de Disciplina Urbanística<sup>2</sup> vigente desarrollaran la LISTA. En el ínterin continuarán aplicándose los reglamentos estatales<sup>3</sup> en materia de planeamiento y ejecución urbanística.

### 1. Consideraciones generales

Entre otros objetivos, la LISTA pone el foco en flexibilizar la normativa actual, estableciendo unas reglas sencillas, fáciles de entender y aplicar que permitan la necesaria conexión entre los instrumentos de ordenación territorial y los urbanísticos y que fomenten la generación de oportunidades e inversiones.

Adicionalmente, se pretende agilizar los procedimientos urbanísticos (e.g. supresión del informe de compatibilidad urbanística en la implantación de proyectos de energías renovables) y acortar la tramitación y formulación de instrumentos urbanísticos (e.g. fijando un plazo máximo de tres años para la aprobación definitiva y acortando el plazo

---

<sup>1</sup> En concreto, las siguientes (i) la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (“LOTA”); (ii) la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (“LOUA”); (iii) la Disposición Adicional Segunda de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; (iv) el Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía; (v) el Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la LOUA; (vi) la Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (“POTA”); (vii) el Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas y (viii) la Orden de 13 de marzo de 2007, por la que se crea el Observatorio Territorial de Andalucía y se regula su organización y funcionamiento, y la Orden de 23 de febrero de 2009, que modifica la anterior.

<sup>2</sup> El Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (“Reglamento de Disciplina Urbanística”).

<sup>3</sup> En concreto, (i) el 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; y (ii) el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

mínimo de duración de información pública que pasa a ser de veinte días en vez de un mes).

Esta nueva ley también pone de relieve la importancia capital del desarrollo del suelo rústico en el marco de la sostenibilidad y el desarrollo de una ciudad compacta, teniendo mayor protagonismo en la LISTA que en la normativa predecesora (la conocida por sus siglas como LOUA<sup>4</sup>).

Por último, la LISTA refuerza el papel de la ordenación del territorio en la coordinación del resto del políticas sectoriales, estatales y autonómicas.

## 2. Contenido y principales novedades de la LISTA

Analizamos a continuación las principales novedades introducidas por la LISTA. En primer lugar, las correspondientes a la ordenación del territorio para poner a continuación especial énfasis en la normativa urbanística, dada su especial relevancia para la planificación de las ciudades andaluzas.

### 2.1 Ordenación del territorio

Una de las grandes novedades que introduce la LISTA es la definición de la ordenación territorial como la función pública que, desde una escala regional, aboga por la vertebración territorial de Andalucía y un desarrollo equilibrado y sostenible que mejore la competitividad económica y la cohesión social.

En *pro* de la seguridad jurídica se han previsto los siguientes instrumentos de ordenación territorial (en la tramitación de los cuales se garantiza la participación de los municipios):

- (i) el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía;
- (ii) los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional; y
- (iii) los Proyectos de Actuación Autonómicos, cuando desarrollan actuaciones no previstas en el planeamiento territorial vigente que sean declaradas de interés autonómico.

La declaración del interés autonómico de estas actividades corresponde al Consejo de Gobierno, a través de un procedimiento administrativo específico donde se valora un estudio previo de la actividad que se pretende desarrollar junto con una memoria

---

<sup>4</sup> Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

justificativa de su especial relevancia y que incluye un trámite de información pública y de audiencia a las administraciones afectadas.

## 2.2 Clasificación y categorización del suelo

En cuanto a la clasificación y la categorización del suelo, la LISTA adecúa las clases de suelo a las situaciones básicas previstas en la normativa estatal. En concreto:

- (i) se suprime el suelo urbanizable, pasando a distinguir dos clases de suelo, el suelo rústico (que adapta además su definición a lo previsto en la legislación estatal<sup>5</sup>) y el suelo urbano (se elimina la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado);
- (ii) en el suelo rústico se establece la categoría de especialmente protegido para los terrenos que cumplan los condicionantes por aplicación de la legislación y planificación sectorial.

Esta nueva regulación tiene importantes consecuencias prácticas para las actividades de energía renovables, dado que este tipo de actuaciones<sup>6</sup> pueden desarrollarse en suelo rústico a través de licencia (al estar dentro de los usos ordinarios permitidos en este tipo de suelo). En consecuencia, se simplifica la tramitación urbanística de estos proyectos sin que apliquen obligaciones que preveía la LOUA (i.e. tramitar un informe de compatibilidad urbanística o abonar una prestación compensatoria).

## 2.3 Actuaciones de transformación urbanística

Otra novedad importante que introduce la LISTA es el procedimiento para la delimitación de las actuaciones de transformación urbanística (que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad), que puede instarse de oficio o mediante solicitud de los propietarios de terrenos, sin necesidad de que vengan precedidas de una modificación del planeamiento general. Lo que se traduce en:

- (i) suelo urbano: se regulan las actuaciones de mejora urbana y las de reforma interior. Para las actuaciones de reforma interior además la LISTA reduce el porcentaje mínimo de reserva para vivienda protegida, que pasa de ser de un 30 por ciento a un 10 por ciento;

---

<sup>5</sup>De modo que bajo la clasificación de suelo rústico se incluye tanto el suelo preservado de la transformación urbanística como aquel susceptible de ser transformado en suelo urbanizado.

<sup>6</sup> En concreto, la ejecución de obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de actividades de energías renovables.

- (ii) suelo rústico: las actuaciones de nueva urbanización para dar respuesta a las necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible.

Para poder sacar adelante estas actuaciones, la LISTA establece un procedimiento sencillo, que incluye los trámites de aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva, con vistas a que la Administración concluya la tramitación y resuelva este tipo de expedientes en un plazo máximo de seis meses.

Destaca igualmente la previsión por la cual permite adoptar determinados actos de ejecución (e.g. la constitución de entidades urbanísticas de conservación) una vez aprobada la propuesta de delimitación del ámbito de transformación urbanística, aunque todavía no haya sido aprobado el instrumento de ordenación urbanística que acoja dicha actuación.

Con esta redacción se insiste en la idea de crear un marco flexible y ágil que propicie la actividad urbanística, al permitir llevar a cabo propuestas de actuación urbanísticas con anterioridad a que las mismas queden recogidas en el instrumento de ordenación correspondiente.

## 2.4 Planeamiento urbanístico

Como primera novedad dentro del planeamiento urbanístico, se sustituyen los Planes Generales de Ordenación por dos nuevos instrumentos (a) los Planes Generales de Ordenación Municipal (“**PGOM**”) y (b) los Planes de Ordenación Urbana (“**POU**”), con un alcance diferenciados y cuyo contenido principal es el siguiente:

- (i) el PGOM recoge el modelo general de ordenación del municipio, delimita los suelos urbanos y los suelos rústicos, define el esquema de sistemas generales e infraestructuras y establece la normativa para las categorías de suelo rústico;
- (ii) el POU establece la ordenación detallada para el suelo urbano, que incluye principalmente la división en zonas y la distribución de usos, la ubicación de los sistemas generales y locales y la normativa de edificación y urbanización.

Adicionalmente, en aquellos municipios de menos de 10.000 habitantes siempre que no sean litorales o forman parte de una aglomeración urbana de un centro regional, la LISTA prevé la figura de los Planes Básicos de Ordenación Municipal, como un único instrumento de contenido equivalente al PGOM y el POU y que los sustituye.

Este sistema se completa con el resto de instrumentos urbanísticos de desarrollo ya previstos en la anterior normativa (i.e. Plan Parcial de Ordenación, Plan Especial, Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Catálogos), que continúan resultando de aplicación. A ellos se añade, como nueva figura, los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística específicos para actuaciones de mejora urbana.

Otro aspecto relevante que introduce la LISTA es que la formulación y la aprobación de los instrumentos de planeamiento, salvo escasas excepciones<sup>7</sup>, corresponde a los municipios, de modo que la participación de la Junta de Andalucía en la tramitación urbanística se limita a la emisión de un informe con carácter previo a la aprobación definitiva. De esta manera el protagonismo en la tramitación recae fundamentalmente sobre los municipios.

Además, el hecho de que (a) la aprobación definitiva de estos instrumentos ya no sea competencia de la Junta de Andalucía; (b) se reduzca el plazo mínimo de información pública a 20 días; y (c) se elimine el trámite de la aprobación provisional, supone, sin duda, una simplificación relevante en cuanto a los plazos de tramitación.

## 2.5 Ejecución urbanística

Por lo que respecta a la actividad de ejecución urbanística destaca la concreción de la reparcelación económica, que puede llevarse a cabo cuando circunstancias derivadas de las edificaciones o construcciones existentes o de índole similar hagan impracticable o de muy difícil realización la redistribución de terrenos, en todo o parte del ámbito (ya no es necesario que esa parte del ámbito sea al menos el 20% de la superficie total).

## 2.6 Actuaciones de edificación

La LISTA, a diferencia de la LOUA, no establece un listado de actos sujetos a licencia, de modo que el ámbito de aplicación de las licencias urbanísticas viene determinado de manera residual por aquellos actos que no vengan sujetos a declaración responsable y comunicación previa.

En este sentido, para reforzar la seguridad jurídica, la LISTA también incluye un plazo de caducidad para las declaraciones responsables de (a) seis meses para el inicio de actuaciones; y (b) dos años para su terminación. Estos plazos pueden ser prorrogables por motivos justificados.

---

<sup>7</sup> En el caso de aquellos planes que afecten a más de un municipio (i.e. los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes Especiales con incidencia supralocal).

## 2.7 Disciplina urbanística

Como novedades principales que afectan a la disciplina urbanística se distinguen las siguientes:

- (i) se incluyen nuevas infracciones, principalmente relacionadas con la realización de actuaciones sujetas a declaración responsable, la prestación de servicios por empresas suministradoras y en materia de ordenación del territorio;
- (ii) se incrementa el importe máximo de multa para aquellas infracciones clasificadas como graves, que a pasa a ser de 29.999 euros (en vez de 5.999 euros). Las infracciones muy graves también pasan a sancionarse con una multa de importe mínimo de 30.000 euros;
- (iii) la Administración puede acordar el decomiso de las ganancias que se obtengan por haber cometido una infracción, siempre que el importe de las multas que se impongan y el restablecimiento de la legalidad urbanística no sean suficientes para eliminar esas ganancias. En caso de muerte o extinción del responsable, este decomiso puede además imponerse a los sucesores o a quienes se hayan beneficiado de las ganancias;
- (iv) se introducen nuevas reglas que fijan la competencia para sancionar a favor de la Junta de Andalucía, entre otros casos, cuando la infracción comporte vulneración de la ordenación territorial o se realice por falta de título habilitante o acto que debería haber dictado ella;
- (v) se contemplan reducciones en el importe de la sanción en aquellos casos en los que un procedimiento de protección de la legalidad urbanística y un procedimiento sancionador se dirigen contra una misma persona. Las reducciones pueden ser del veinticinco (25%), el cincuenta (50%) o el setenta y cinco por ciento (75%), en función de circunstancias concretas; y
- (vi) cuando unos mismos hechos den lugar a un procedimiento sancionador y otro de restablecimiento de la legalidad, podrá acordarse la suspensión del sancionador hasta que sea firme el de restablecimiento de la legalidad siempre que sea necesario para la determinación de la infracción o sus consecuencias y evitar contradicciones.

## 3. Disposiciones adicionales

En las disposiciones adicionales se regulan, entre otras cuestiones, (a) las reservas para sistemas generales y locales; (b) mecanismos de desafectación de vías pecuarias; (c) el

registro de entidades colaboradoras, así como (d) aspectos notariales y registrales para autorizar e inscribir declaraciones de obra nueva (en construcción y terminada).

De entre ellas destaca como novedad la desafectación implícita de los tramos de vías pecuarias que hubieran adquirido las características del suelo urbano y que hayan sido clasificadas como tal por el planeamiento general. Una medida que busca armonizar la normativa urbanística y de vías pecuarias con la realidad física existente en los suelos.

Respecto de los procedimientos de declaración de obra nueva, la LISTA introduce como principal novedad la obligación de acreditar que se ha presentado la declaración responsable, para aquellas obras que la requieran, como requisito para formalizar la declaración de obra nueva.

#### 4. Régimen transitorio

La LISTA cuenta con ocho disposiciones transitorias, con el objetivo de que sus determinaciones se vayan incorporando de manera gradual, flexible y progresiva a la regulación y al planeamiento urbanístico de todos los municipios.

Con este objetivo, se establecen las siguientes reglas principales, aplicables desde la entrada en vigor de la LISTA:

- (i) desde su entrada en vigor, tienen la consideración de suelo urbano los terrenos que, estando integrados en la malla urbana, cumplan alguna de las condiciones establecidas para esta clase de suelo<sup>8</sup> y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de ordenación urbanística general vigente, si lo hubiera. El resto de los terrenos tendrán la consideración de suelo rústico;
- (ii) en los suelos actualmente clasificados por el planeamiento vigente como urbano no consolidado y urbanizables (i.e. categorías que desaparecen con la LISTA), pueden tramitarse y desarrollarse actuaciones de transformación urbanística bajo el nuevo régimen aplicable;
- (iii) a solicitud de interesado, los procedimientos de licencia que estuviesen en tramitación pueden acogerse al nuevo régimen de la LISTA, pudiendo sustituir la

---

<sup>8</sup> Estas condiciones están previstas en el artículo 13 de la LISTA y consisten en (a) haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización; (b) estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica; y (c) estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello.

tramitación de licencia por una declaración responsable o comunicación previa, en función del caso concreto;

- (iv) los planes vigentes y los instrumentos formulados para su ejecución que ya hubiesen iniciado su tramitación en el momento de entrada en vigor de la LISTA pueden continuar su tramitación conforme a la LOUA.

A estos efectos, se consideran iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento.

No obstante, también es posible continuar la tramitación de dichos procedimientos bajo la LISTA, siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido.

## MADRID – SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS EN LOS INMUEBLES AFECTADOS POR LA REVISIÓN DEL CATÁLOGO DE EDIFICIOS PROTEGIDOS

---

Alberto Ibor Franch y José del Saz-Orozco Monsalve · Socio y Abogado

Desde el pasado mes de noviembre se encuentra suspendido el otorgamiento de licencias para la ejecución ciertas actuaciones urbanísticas en diferentes inmuebles identificados por el Ayuntamiento de Madrid (el “Ayuntamiento”) y que podrían incorporarse al Catálogo de Edificios Protegidos del Plan General de Ordenación Urbana (el “PG97”).

Dicha suspensión persigue el objetivo de evitar actuaciones que, amparadas en la normativa vigente, puedan dificultar la modificación del Catálogo al realizar intervenciones que resultaran incompatibles con la posible protección de los inmuebles que podrían incorporarse al mismo.

A este respecto, a continuación se identificará el ámbito objetivo y temporal de la suspensión, así como otras actuaciones que el Ayuntamiento llevará a cabo próximamente para actualizar otros catálogos de protección.

### 1. Inmuebles afectados

En particular, los inmuebles afectados por esta suspensión presentan una arquitectura industrial y contemporánea, y pueden encuadrarse en tres grandes grupos:

- (i) Inmuebles de la segunda mitad del siglo XX: 470 edificios y cinco Conjuntos Homogéneos<sup>9</sup> erigidos en la segunda mitad del siglo XX que, por su fecha de construcción, estaban demasiado cercanos al límite de antigüedad orientativo de 1980 que planteó el PG97 para la protección de inmuebles, por lo que quedaron entonces excluidos de estudio y valoración.
- (ii) Inmuebles incluidos en las categorías de la disposición transitoria primera de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid: 26 edificaciones que incluyen (a) inmuebles palaciegos y señoriales construidos antes de 1900; (b) inmuebles civiles construidos antes de 1936 –incluyendo iglesias, teatros, mercados, etc.–; y (c) inmuebles de uso militar de la Guerra Civil española.
- (iii) Elementos aislados que suponen un vestigio de un valor ambiental: 84 edificaciones que presentan “valores ambientales”, tales como el entorno de la Ciudad Lineal, por tratarse de un ejemplo de planificación urbana significativa para la historia del urbanismo de la ciudad,

---

<sup>9</sup> Conjunto Homogéneo de Barrio de la Paz - Poblado Dirigido de Entrevías (Distrito de Puente de Vallecas); Conjunto Homogéneo de Barrio de San Antonio (Distrito de Moncloa-Aravaca); Conjunto Homogéneo de Colonia Virgen de la Esperanza (Distrito de Hortaleza); Conjunto Homogéneo de Poblado de Dirigido de Canillas (Distrito de Hortaleza); Conjunto Homogéneo de Poblado Gran San Blas (Distrito San Blas-Canillejas).

debiendo estudiarse aquellos elementos que aún existen para poder valorar si deben ser objeto de protección en el marco de los valores del PG97.

El listado completo y planimetría de los inmuebles afectados puede consultarse en este [link](#).

## 2. Actuaciones suspendidas

La suspensión se extiende únicamente a las siguientes diez actuaciones urbanísticas:

- (i) Actuaciones de reparcelación: por su posible incidencia en los casos en los que el alcance de la protección del edificio, derivado de su análisis, pudiera implicar limitaciones para este tipo de actuaciones.
- (ii) Obras de acondicionamiento de viviendas unifamiliares: por entender que, por el detalle en el diseño que suele aplicarse en los proyectos de viviendas unifamiliares, es posible que en este tipo de obras se puedan alterar valores significativos a preservar.
- (iii) Obras de acondicionamiento que supongan alteración del número de viviendas o de locales: por entender que dicha alteración puede conllevar modificaciones sustanciales en el concepto global del edificio y la proporción entre espacios que sean definitorios de alguno de los valores del edificio.
- (iv) Obras de acondicionamiento que afecten a las zonas comunes de los edificios: por la carga de valores que estos elementos, de forma general, ostentan en la mayoría de los edificios protegidos.
- (v) Obras de reestructuración: por su incidencia sobre aspectos morfológicos de los edificios, básicos para su comprensión y valoración.
- (vi) Obras exteriores: por su incidencia en la composición de fachadas y cubiertas y sus acabados.
- (vii) Obras de ampliación: por su alteración de la volumetría y posible afección a la morfología y sistema estructural del edificio.
- (viii) Obras de demolición parcial o general o sustitución: por alteración de la morfología y el riesgo de desaparición de elementos de interés.
- (ix) Cambios de uso, clase o categoría del uso principal: por el alcance que dicho cambio puede suponer en la tipología y/o el concepto global original del edificio.
- (x) Cambios de uso de local a vivienda: por su posible incidencia en el concepto global de proyecto del edificio, la composición de sus fachadas o el posible valor relacionado con la aportación del edificio a la caracterización del ámbito urbano en el que se ubica.

No obstante, quedan fuera de la suspensión la primera ocupación y funcionamiento que sean consecuencia de obras y de actividades con título habilitante otorgado con anterioridad a la adopción acuerdo de suspensión.

Asimismo, también quedan fuera de la suspensión las obras de implantación de ascensores y/o ejecución de actuaciones para el cumplimiento de la normativa de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, así como para la mejora de la eficiencia energética que se realicen en los cinco Conjuntos Homogéneos diferenciados<sup>10</sup>.

### **3. Alcance temporal**

Según el acuerdo publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, la suspensión tendrá una duración inicial de un año –y podría extenderse por otro año adicional–, si bien el Ayuntamiento prevé que esta suspensión pueda levantarse hacia febrero de 2022, cuando se apruebe inicialmente la modificación del Catálogo.

### **4. Revisión de otros catálogos de protección**

La revisión del Catálogo de Edificios Protegidos supone únicamente el primer paso en la actualización de los documentos del PG97 encaminados a la protección del patrimonio histórico, artístico y arquitectónico de la Ciudad de Madrid.

Así, se prevé que el Ayuntamiento lleve a cabo, a lo largo de 2022, la actualización de los catálogos de monumentos públicos y elementos singulares, de espacios urbanos, el de parques históricos y jardines de interés, el de árboles singulares y el de cementerios, por lo que será necesario realizar un seguimiento de estas tramitaciones.

---

<sup>10</sup> Conjunto Homogéneo de Barrio de la Paz - Poblado Dirigido de Entrevías (Distrito de Puente de Vallecas); Conjunto Homogéneo de Barrio de San Antonio (Distrito de Moncloa-Aravaca); Conjunto Homogéneo de Colonia Virgen de la Esperanza (Distrito de Hortaleza); Conjunto Homogéneo de Poblado de Dirigido de Canillas (Distrito de Hortaleza); Conjunto Homogéneo de Poblado Gran San Blas (Distrito San Blas-Canillejas).

## APROBADO EL PROYECTO INICIAL DE ORDENANZA DE LICENCIAS Y DECLARACIONES RESPONSABLES URBANÍSTICAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

---

Paz Pardo Sieiro · Abogada

Actualmente, resultan de aplicación dos Ordenanzas en materia de licencias en el municipio de Madrid:

- (i) la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 23 de diciembre de 2004;
- (ii) la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014.

La coexistencia de dichas normas ha venido dando las soluciones necesarias respecto de los distintos regímenes de intervención en las obras y las actividades a lo largo de los últimos años. Sin embargo, la aplicación de dos Ordenanzas no siempre resulta sencilla en la práctica.

Por ello, el pasado 30 de septiembre de 2021, el Ayuntamiento de Madrid (el “**Ayuntamiento**”) aprobó el proyecto inicial de Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas (la “**Nueva Ordenanza**”) que: (a) unifica el régimen jurídico aplicable en el ámbito local; y (b) introduce los cambios legislativos que se han venido aprobando durante los últimos años en esta materia (e.g. Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística).

A continuación se exponen los aspectos más relevantes de la Nueva Ordenanza, cuya principal nota característica es la simplificación de los procedimientos y la reducción de plazos, permitiendo iniciar las actuaciones urbanísticas en periodos de tiempo más breves:

- (i) la declaración responsable se configura como el mecanismo de intervención urbanística por excelencia, empleándose la licencia únicamente para actuaciones en las que concurren razones de interés general que hacen que este medio de intervención sea el más adecuado;
- (ii) se regula de forma más precisa y detallada el procedimiento de control posterior en el marco de la tramitación de las declaraciones responsables, siendo un control más ágil y sencillo, buscando dotar de mayor seguridad jurídica y garantías a este medio de intervención;
- (iii) se introduce el “informe de viabilidad urbanística” uniéndose a la regulación de las tradicionales consultas urbanísticas comunes y especiales. Dicho informe confirmará, en el plazo de 1 mes, la viabilidad o inviabilidad de las actuaciones urbanísticas pretendidas con carácter previo a la presentación de la declaración responsable o la obtención de licencia, teniendo efectos vinculantes para el Ayuntamiento;

- (iv) se introduce la denominada “licencia básica” que permite obtener una licencia inicial en un momento muy preliminar del procedimiento de concesión de la licencia ordinaria, para permitir con ello el inicio de obras (i.e. de nueva planta, sustitución y/o reestructuración total) con los parámetros esenciales, dejando para un momento posterior el control de otros aspectos urbanísticos de detalle;
- (v) se regulan las licencias para actividades temporales en locales que ya disponen del permiso urbanístico correspondiente y en recintos o espacios abiertos con instalaciones desmontables;
- (vi) se incorpora la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento, en línea con lo regulado en la normativa autonómica.

Se prevé que el Pleno del Ayuntamiento apruebe la Nueva Ordenanza en febrero de 2022.

## APROBADA INICIALMENTE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE PALMA DE MALLORCA

---

Coloma Vives Cortés · Abogada

El 28 de octubre de 2021 (BOIB de 18 de noviembre) se aprobó inicialmente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Palma de Mallorca (la “**Revisión del PGOU**”), sometiéndola a información pública por un plazo de 45 días hábiles (i.e. hasta el 26 de enero de 2022)<sup>11</sup> y comportando la suspensión del otorgamiento de toda clase de autorizaciones y licencias urbanísticas, así como la posibilidad de presentar comunicaciones previas.

La Revisión del PGOU se centra, principalmente, en ofrecer medidas que permitan ofrecer una ciudad compacta de manera que se fomente la vinculación de los vecinos con sus barrios, generando ejes urbanos que cuenten con un porcentaje mínimo de locales en planta baja destinados a actividades económicas y que fomenten la ciudad de proximidad (a este factor se le ha denominado como “la ciudad de los 15 minutos”).

Por otra parte, la Revisión del PGOU pretende igualmente ofrecer medidas que permitan lograr una disminución de los precios de las viviendas, así como incentivos que permitan generar una mayor oferta de vivienda asequible, logrando un porcentaje superior al mínimo legal establecido (i.e. del 30%).

Además, se establecen medidas encaminadas a generar activos que sean energética e hídricamente autosuficientes, por lo que deberán contar con cubiertas verdes, placas fotovoltaicas y/o mecanismos de cierre del ciclo de agua para su retención y aprovechamiento.

Para ello, se prevé dotar de recursos las políticas públicas de vivienda y ofrecer incentivos a la iniciativa privada con el fin de promover vivienda de protección pública. En concreto, pueden destacarse las siguientes medidas urbanísticas:

- (i) conservar y reconvertir los suelos ya transformados para lograr una contención del crecimiento ajustado al suelo urbanizable estrictamente necesario;
- (ii) destinar el patrimonio público municipal a vivienda social;
- (iii) delimitar áreas de tanteo y retracto en suelo urbano y urbanizable;
- (iv) promover programas de revitalización y mejora de barrios como los de Son Gotleu, La Soledat o Pullman;

---

<sup>11</sup> De acuerdo con una nota de prensa del Ayuntamiento de Palma, se prevé ampliar dicho periodo hasta el 4 de febrero de 2022.

- (v) promover planes especiales de desarrollo de viviendas de titularidad pública;
- (vi) reconvertir el uso turístico en vivienda de protección pública;
- (vii) limitar los cambios de uso de locales en planta baja a residencial en determinados ejes urbanos. En el resto de la ciudad, el uso residencial solamente quedará permitido si se destina a vivienda protegida.

En este sentido, se aspira a reconvertir el sector industrial mediante la implantación de medidas de mejora de estos polígonos, con el fin de prestar especial atención al pequeño y mediano comercio y garantizar la diversificación económica.

## EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA ANULA LA APROBACIÓN PARCIAL DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE TORREMOLINOS

---

Beatriz Álvarez Mallo · Abogada

Sentencia nº 2314/2021, de 20 de octubre de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía [Recurso nº 168/2020]

El 20 de octubre de 2021, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (el “TSJA”) dictó la Sentencia nº 2314/2021 por la que se anula la aprobación parcial de la revisión del Plan General de Ordenación del Territorio de Torremolinos (la “Sentencia” y la “Revisión del PGO”).

En concreto, la Sentencia declara no conformes a derecho, nulas y sin efecto las siguientes resoluciones, por cuanto no consideran los terrenos del SUP R 1 8 La Cizaña del PGPOU 96, como suelo urbano consolidado:

- (i) la Resolución de 28 de noviembre de 2017 de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CTOTU), de la Junta de Andalucía, que acuerda aprobar parcialmente la Revisión Adaptación del Plan General de Ordenación del Territorio de Torremolinos; y
- (ii) la Resolución de 23 de diciembre de 2019, de la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico en Málaga (BOJA de 11 de enero de 2020), que acuerda la publicación de la anterior.

Durante la tramitación de la Revisión del PGO se adaptó el Estudio Ambiental a las exigencias de la Evaluación Ambiental Estratégica (“EAE”), no siendo correcta dicha equiparación desde que la EAE exige un estudio comparativo de las alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables y justificar la decisión de la alternativa seleccionada, que debe estar presente desde inicio de la tramitación de los Planes.

Tal y como ocurrió con la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2021 (recurso 3920/2020), que confirmó la nulidad del Plan General de Chiclana de la Frontera y, con las declaraciones de nulidad del planeamiento general de Jaén y Sanlúcar la Mayor, la Sentencia indica que las previsiones de la EAE deben aplicarse desde el principio de la tramitación del Plan, no incorporarse a su contenido posteriormente.

En este sentido, de acuerdo con la Sentencia, el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica no puede ser suplido por el procedimiento de evaluación ambiental regulado en la Ley 7/2007, pues la Evaluación Ambiental Estratégica es autónoma de otro procedimiento ambiental.

Por tanto, los Ayuntamientos tendrán que volver a aprobar su instrumento de planeamiento Urbanístico por el procedimiento de evaluación ambiental estratégico previsto en el vigente

## Pérez-Llorca

artículo 40.5 de la Ley 7/2007, de 9 julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía, para lo cual los órganos municipales tendrán que solicitar de inicio su evaluación ambiental estratégica, acompañada del borrador del plan.

En cualquier caso, la sentencia todavía no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (de fundarse en infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea) o ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (de fundarse en infracción de normas de derecho autonómico).

## EL TRIBUNAL SUPREMO DECLARA LA NULIDAD DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA PARCIAL DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE CHICLANA DE LA FRONTERA

---

Clara Carazo Núñez · Abogada

Sentencia nº 1.084/2021, de 27 de julio de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo [Recurso de Casación nº 3920/2020]

El 22 de julio de 2021, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (el “**Tribunal Supremo**” o el “**Alto Tribunal**”) dictó la Sentencia nº 1.084/2021 (la “**Sentencia TS**”), por la que se desestimaron los recursos de casación interpuestos tanto por la Junta de Andalucía como por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera.

La Sentencia TS confirma la sentencia anterior del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (el “**TSJ**”) que declaraba la nulidad íntegra de la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera.

En concreto, la Sentencia, de 13 de febrero de 2020, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ (la “**Sentencia TSJ**”), estimatoria del procedimiento ordinario 87/2017 declaró la nulidad de pleno derecho de (a) la Orden de 28 de noviembre de 2016 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, publicada en el BOJA de 5 de diciembre de 2016 –por la que se resolvió la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera– y de (b) la Orden de 22 de diciembre de 2016 que acordó la publicación de la normativa de la revisión en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

El TSJ declaró la nulidad de las mencionadas órdenes al entender (a) que la aprobación definitiva parcial del plan rompía la integridad del Plan General de Ordenación Urbanística; y también (b) que se infringía la normativa europea y nacional sobre la evaluación ambiental estratégica (“**EAE**”).

El Alto Tribunal en la Sentencia TS aplica la doctrina sobre los efectos de la declaración de nulidad de un plan por defectos formales en su tramitación.

En este sentido concluye que los vicios procedimentales esenciales en la elaboración del planeamiento conllevan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin ser posible la subsanación del vicio concreto salvo que pudiera individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial. En línea con la doctrina detallada, la Sentencia TS concluye que la defectuosa tramitación de la EAE afecta a la totalidad del Plan General de Ordenación Urbanística.

En el análisis del caso concreto, la Sentencia TS determina la posibilidad de conservar determinados informes o trámites ambientales dictados al amparo de la normativa ambiental anterior.

## Pérez-Llorca

No obstante, el Tribunal Supremo establece que la posibilidad de conservación de trámites anteriores no puede conllevar la sustitución de facto de un nuevo procedimiento ambiental cuya aplicación resulta necesaria para el planeamiento urbanístico en tramitación.

## EL TRIBUNAL SUPREMO SE PRONUNCIA SOBRE EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS OBLIGACIONES URBANÍSTICAS

---

Ane Basterretxea · Abogada

El Tribunal Supremo (el “TS”) se pronuncia en su Sentencia número 1202/2021, de 4 de octubre de 2021 (la “**Sentencia**”) sobre el plazo de prescripción aplicable a aquellas obligaciones o acciones para las que la normativa urbanística no prevea un plazo especial de prescripción.

El TS estima el recurso interpuesto por una Administración local contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (el “**TSJA**”), que resolvía, a su vez, el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo local mediante el que se ordenaba la ejecución del aval prestado en garantía de la obligación de urbanizar un sector del municipio de Alfajar (el “**Acuerdo Municipal**”).

El Acuerdo Municipal fue anulado en primera instancia, dejando sin efecto la ejecución del aval por entender que no cabía imputar a un sujeto el incumplimiento de una obligación urbanística que estaba fuera del proyecto de urbanización y por exigirse fuera de plazo. Es decir, la sentencia de instancia consideró que no procedía ejecutar un aval en aras a compensar las cuotas de otros propietarios del sector en cuestión.

Posteriormente, el Ayuntamiento de Alfajar, ante la desestimación del recurso de apelación ante el TSJA, anunció recurso de casación justificando la existencia del interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en relación con el plazo de prescripción aplicable a las cuotas de urbanización. Es decir, la principal cuestión es determinar si el plazo de prescripción aplicable al pago de las cuotas de urbanización es el plazo previsto en el Reglamento de Gestión Urbanística o el plazo de 15 años previsto en el artículo 1.964 del Código Civil (reducido a 5 por posteriormente por la redacción del artículo 1.964 del Código Civil de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil).

En este sentido, el TS entiende que las obligaciones urbanísticas no tienen naturaleza tributaria, sino que la carga impuesta a los propietarios de los terrenos afectados por una actuación urbanística de sufragar los costes de urbanización es la contrapartida, junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes. Por lo tanto, el TS considera dichas cargas como compensación frente al beneficio obtenido. Por todo ello, el Alto Tribunal considera que el plazo de prescripción aplicable es el previsto en el artículo 1.964 del Código Civil.

Conforme a lo señalado por el TS, el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas se sujeta al régimen y procedimientos establecidos en la norma sectorial, incluidos los plazos de prescripción. Sin embargo, el hecho de que se produzca en el ámbito de una función pública – como la urbanística –, no permite acudir al régimen establecido para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere la legislación tributaria.

En definitiva, el TS determina que, a falta de una previsión específica en la normativa urbanística sobre la prescripción, se deberá acudir al plazo general de prescripción de las acciones personales que no tengan señalado un término especial (i.e. 15 años reducidos a 5).

## Coordinadores de la Newsletter

Alberto Ibor Franch  
Socio  
aibort@perezllorca.com  
Tel: +34 91 426 30 47

Beatriz Álvarez Mallo  
Abogada  
balvarez@perezllorca.com  
Tel: +34 91 423 70 08

# Pérez-Llorca

Sede

Castellana 50  
28046 † Madrid

Paseo de la Castellana, 259 A  
28046 † Madrid

—  
Diagonal 640, 8º A  
08017 † Barcelona

—  
4th floor, 17 Hill Street  
London W1J 5 LJ

—  
375 Park Avenue, 38th floor  
10152 † New York

