

INSTRUCCIÓN 01/2019 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO SOBRE TRAMITACIÓN DE ACTUACIONES DE INTERÉS PÚBLICO EN SUELO NO URBANIZABLE

Actualizada a 18/06/2021

La presente **Instrucción** tiene por objeto establecer -con base en las determinaciones de la LOUA para los Proyectos de Actuación- una guía de los **procedimientos** a seguir en orden a la tramitación de estos instrumentos urbanísticos. A estos efectos, se seguirán los siguientes pasos:

A. SOLICITUD DEL INTERESADO

El procedimiento se iniciará mediante **solicitud del interesado ante el Ayuntamiento**, acompañada del **Proyecto de Actuación** y demás documentación exigida en el artículo 42 de la LOUA.

B. INFORMES MUNICIPALES, TÉCNICO Y JURÍDICO.

El Proyecto de Actuación será objeto de los pertinentes informes municipales (técnico y jurídico) que valorarán, de forma diferenciada, los siguientes aspectos:

B.1. En primer lugar, el **carácter** de la actuación y la **procedencia** del documento aportado. A estos efectos:

a) Se consideran **Actuaciones de interés público** en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable (artículo 42.1 LOUA), las actividades de intervención singular (de promoción **pública o privada**) con incidencia en la ordenación urbanística que tengan por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para:

- La implantación en este suelo de **infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos**.
- Usos **industriales, terciarios, turísticos u otros análogos**, pero en ningún caso usos residenciales.

b) **No tienen la consideración de Actuaciones de Interés Público**, a los efectos de la LOUA (Artículo 42.2 de la LOUA) y por tanto no requieren la tramitación de proyecto de actuación:

- Las actividades de **obras públicas ordinarias** a que se refiere el artículo 143 de la LOUA¹.
- la implantación de **infraestructuras y servicios para las que la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización** con la ordenación urbanística

c) Procederá la formulación de un **Plan Especial** en aquellas actividades en

¹ Cuando no esté prevista en el planeamiento urbanístico ni se efectúe por el municipio delimitación de unidades de ejecución, la ejecución del planeamiento, salvo la edificación, se llevará a cabo mediante **obras públicas ordinarias**, de acuerdo con la legislación que sea aplicable por razón de la Administración pública actuante (art. 143.1 LOUA).

las que se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias (Artículo 42.4 LOUA):

- Comprender terrenos pertenecientes a **más de un término municipal**.
- Tener, por su naturaleza, entidad u objeto, **incidencia o trascendencia territoriales supramunicipales**.
- **Afectar a la ordenación estructural** del Plan General de Ordenación Urbanística.
- En todo caso, cuando comprendan una **superficie superior a 50 hectáreas**.

En los restantes supuestos procederá la formulación de un **Proyecto de Actuación**.

- d) Se excluyen de lo anterior las **Actuaciones de Interés Autonómico** reguladas en la LOTA y la **implantación de infraestructuras** hidráulicas, energéticas, de telecomunicaciones y el aprovechamiento de los recursos minerales **cuya autorización corresponda a la Comunidad Autónoma**.

- B.2.** Para poder decidir sobre la admisión o no a trámite del Proyecto de Actuación, **se verificará que la propuesta incluye y justifica los cuatro requisitos exigidos por el artículo 42.1 LOUA²**.

- **Utilidad pública o interés social**

Comentario. Si bien la apreciación de la utilidad pública o del interés social corresponden a la Corporación, los informes, tanto el técnico como el jurídico, **valorarán motivadamente** este requisito a la vista de la justificación efectuada por el solicitante, de la jurisprudencia existente, de la existencia de criterios y/o acuerdos municipales y demás datos disponibles en el expediente.

Hay que recordar que las **interpretaciones** para determinar este concepto son bastante diversas. Por ello, en el caso de que la utilidad pública o el interés social vengan determinados por la legislación autonómica o por la normativa urbanística³, **la cuestión no planteará ningún problema**.

A efectos de justificar el interés social y como se indica en la STSJ de Andalucía 3598/2015 de 27 de febrero de 2015, *“es imperiosa la necesidad de **demonstrar** de manera plena el impacto económico y social de la actividad, sin que la mera invocación de la creación de puestos de trabajo, o de la repercusión económica, o de la hipotética venta en el establecimiento de los productos locales, integren esa prueba seria y*

² En el caso de las viviendas unifamiliares aisladas no se ha establecido requisito alguno para su admisión o no a trámite, aunque podría interpretarse de acuerdo con lo señalado en el párrafo 1º del art. 42 que en este caso los requisitos exigibles serían el de ser compatible con el régimen de la correspondiente categoría de suelo y que no induzca a la formación de nuevos asentamientos.

³ Como, por ejemplo, el anulado PGOU de Marbella de 2010, que calificaba, de forma expresa, como de interés social determinados usos. En ese caso, el interés social de dichos usos viene dado directamente por la propia norma sin necesidad de justificación adicional.

exhaustiva que la excepcionalidad de la autorización concedida al amparo del citado precepto exige”.

- **Procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico (suelo no urbanizable)**

Comentario. La actual regulación es más lógica que la que se establecía en la legislación anterior. Antes sólo se admitían actividades que hubieran de emplazarse en el medio rural, entendido como aquellas que no podían emplazarse en el resto de los suelos. Era una interpretación rígida y que en la práctica difícilmente se podía cumplir. Por ello parece más adecuada la regulación actual de la LOUA que admite que la actividad sea **procedente** en el medio rural.

En algunas ocasiones la necesidad de implantación en suelo no urbanizable viene exigida ya por la propia normativa urbanística (por ejemplo, prohibición de determinados usos en suelo urbano y urbanizable o agotamiento de suelo calificado para determinados usos, lo que exige su localización en SNU; en otros casos, bastará la expresa previsión de la LOUA o de la propia normativa del PGOU admitiendo el uso propuesto acompañada de la pertinente justificación).

- **Ser compatible con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo**

Comentarios. En este punto, no se trata de valorar el cumplimiento de **todos** los parámetros de la normativa sino solo la **compatibilidad** del uso propuesto con el régimen establecido en la LOUA para esta categoría de suelo, **no debiendo admitirse a trámite** el Proyecto cuando el uso no sea compatible o esté expresamente prohibido.

Hay que aclarar también que este tipo de actuaciones **no están prohibidas a priori** para el SNU de especial protección, siempre que los usos propuestos sean compatibles con su régimen de protección.

A título de ejemplo, sería improcedente tramitar como Proyecto de Actuación una propuesta de uso residencial, no vinculado a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos, por incompatibilidad de usos. Sin embargo, sí que podría admitirse a trámite un Proyecto de Actuación para uso hotelero aun cuando nuestro Plan General considere el uso hotelero como parte del residencial y ello porque **el análisis de la compatibilidad del uso debe efectuarse en el marco de la LOUA**, pues -de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la ley andaluza y la Disposición Transitoria Segunda de nuestro EAP-LOUA- son inaplicables las determinaciones del planeamiento general que fueren contradictorias con las determinaciones de la LOUA de aplicación íntegra, inmediata y directa.

- **No inducir a la formación de nuevos asentamientos.**

Comentarios. La exigencia de no inducir a un nuevo asentamiento que, en el régimen vigente anterior, estaba referido exclusivamente a la autorización para viviendas familiares aisladas, se amplía ahora para todas las actuaciones de interés público.

A estos efectos "se considerará que inducen a la formación de nuevos asentamientos los **actos** de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean **susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos**, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo" (artículo 52.6 LOUA).

Conviene señalar que, para imposibilitar la actuación, no bastaría la colindancia a suelos urbanos o urbanizables si no se generan nuevas demandas de infraestructuras o servicios colectivos (incompatibles por definición con esta clase de suelos).

Los informes técnico y jurídico -y cada uno desde su propio ámbito- incluirán un **pronunciamiento** expreso sobre el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos indicados.

- B.3.** Análisis de las **restantes determinaciones del Proyecto de Actuación (ver Anexo)**, con indicación de las **deficiencias u omisiones** que se hubiesen detectado.

C. ADMISIÓN O INADMISIÓN A TRÁMITE DEL PROYECTO DE ACTUACIÓN POR LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL.

A la vista de los informes técnico y jurídico, la Delegada de Ordenación del Territorio, Infraestructuras y Urbanizaciones elevará **PROPUESTA A LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL QUE RESOLVERÁ SOBRE LA ADMISIÓN O INADMISIÓN A TRÁMITE DEL PROYECTO DE ACTUACIÓN** mediante acuerdo del que se dará traslado al solicitante.

- Si el Proyecto **no cumple todos y cada uno de los requisitos de admisibilidad** establecidos en el artículo 42 LOUA, la Concejal Delegado elevará directamente a la Junta de Gobierno Local, **PROPUESTA DE NO ADMISIÓN A TRÁMITE** del Proyecto de Actuación.
- Por el contrario, si el Proyecto según los informes municipales, **cumple todos los requisitos de admisibilidad**, se elevará a la Junta de Gobierno Local, **PROPUESTA DE ADMISIÓN A TRÁMITE**, debiendo pronunciarse la Junta de Gobierno Local (si no se hubiera pronunciado anteriormente) sobre la existencia o no de utilidad pública o interés social en la propuesta.

El acuerdo de JGL por el que se decida la admisión a trámite del Proyecto de Actuación **acordará también sobre el sometimiento a información pública** del Proyecto y ello sin perjuicio de **condicionar el inicio de dicho trámite de información pública** a la previa comprobación -mediante los informes técnico y jurídico pertinentes- de la subsanación -en el plazo que al efecto se establezca- de las deficiencias u omisiones detectadas en los informes municipales sobre aquellas otras determinaciones del Proyecto de Actuación que no condicionan su admisión a trámite.

D. NO RESOLUCIÓN SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE

Transcurrido el plazo de **seis meses** desde la formulación de la solicitud en debida forma sin notificación de resolución expresa, se entenderá **denegada** la autorización solicitada (art. 43.2 LOUA).

Sin perjuicio de lo anterior, transcurridos **dos meses** desde la entrada de la solicitud y del correspondiente Proyecto de Actuación en el registro del órgano competente sin que sea notificada la resolución de la admisión o inadmisión a trámite, el interesado podrá instar la **información pública** de la forma que se establece en el artículo 32.3 de la LOUA. Practicada la información pública por iniciativa del interesado, éste podrá remitir la documentación acreditativa del cumplimiento de este trámite y el Proyecto de Actuación al municipio para su aprobación. Transcurridos dos meses sin que haya sido notificada la resolución aprobatoria, ésta podrá entenderse desestimada (art. 43.3 LOUA).

E. TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

El Proyecto de Actuación, **admitido a trámite** por la Junta de Gobierno Local y una vez **subsana las deficiencias advertidas**, será sometido a información pública por plazo de **veinte días**, mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, con **llamamiento a los propietarios** de terrenos incluidos en el ámbito del proyecto. El anuncio se publicará igualmente en el **Tablón de Anuncios y en la web municipal**.

Si durante el periodo de información pública se hubiesen presentado alegaciones, la Junta de Gobierno Local, a la vista de los informes técnico y jurídico sobre las mismas, propondrá la estimación o desestimación de aquellas, **remitiendo** el expediente completo, una vez corregido, a la Consejería competente en materia de Urbanismo.

F. INFORME DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE URBANISMO,

De conformidad a lo establecido en la LOUA, la consejería dispone de un plazo no superior a **treinta días** para la emisión de su informe que tiene carácter **preceptivo, pero no vinculante**.

G. RESOLUCIÓN MOTIVADA DEL AYUNTAMIENTO PLENO

A la vista del expediente completo, la Concejal Delegada de Ordenación del Territorio y Vivienda, elevará propuesta de **aprobación o denegación** del Proyecto de Actuación a la Comisión Plenaria, previa a su resolución motivada por el Pleno del Ayuntamiento de Marbella.

El acuerdo plenario de aprobación o denegación **motivada** del Proyecto de Actuación se publicará en el BOPMA, en el Portal de la Transparencia y en la web municipal.

La presente Instrucción de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda se publicará en la web municipal.

En Marbella, a la fecha de la firma digital

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO

ANEXO. DOCUMENTACIÓN QUE DEBEN CONTENER LOS PROYECTOS DE ACTUACIÓN

Cuando la ordenación urbanística otorgue la posibilidad de llevar a cabo, en el suelo clasificado como no urbanizable, **actos** de edificación, construcción, obras o instalaciones **no vinculados** a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, el propietario podrá materializar éstos en las condiciones determinadas por dicha ordenación y por la aprobación del pertinente Plan Especial o Proyecto de Actuación y, en su caso, licencia (Artículo 52.4 LOUA).

El artículo 42.3 LOUA establece que "Las Actuaciones de Interés Público requieren la aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación pertinente y el otorgamiento, en su caso, de la preceptiva licencia urbanística, sin perjuicio de las restantes autorizaciones administrativas que fueran legalmente preceptivas".

El **Plan Especial y el Proyecto de Actuación**⁴ contendrán, al menos, las siguientes determinaciones (Artículo 42.5 LOUA):

A) Administración Pública, entidad o persona, promotora de la actividad, con precisión de los datos necesarios para su plena identificación.

B) Descripción detallada de la actividad, que en todo caso incluirá:

- a) Situación, emplazamiento y delimitación de los terrenos afectados.
- b) Caracterización física y jurídica de los terrenos.
- c) Características socioeconómicas de la actividad.
- d) Características de las edificaciones, construcciones, obras e instalaciones que integre, con inclusión de las exteriores necesarias para la adecuada funcionalidad de la actividad y de las construcciones, infraestructuras y servicios públicos existentes en su ámbito territorial de incidencia.

Normas de aplicación directa (art. 57 LOUA)⁵

Los actos de construcción o edificación e instalación que se realicen en terrenos que tengan el régimen propio del suelo no urbanizable deberán observar cuantas condiciones se establecen en el artículo 52 de esta Ley, aun cuando no exista Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial y, además, las siguientes reglas:

- 1.º Ser adecuados y proporcionados al uso a que se vinculen.
- 2.º Tener el carácter de aislados.
- 3.º No tener más de dos plantas, salvo prescripción imperativa distinta del Plan.
- 4.º Presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su ubicación y a su integración en el entorno.
- 5.º Evitar la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración del paisaje en los lugares abiertos o en perspectiva de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y caminos con valores paisajísticos.

- e) Plazos de inicio y terminación de las obras, con determinación, en su caso, de las fases en que se divida la ejecución.

⁴ La LOUA no distingue entre la documentación exigida para los Proyectos de Actuación y la exigida para los Planes Especiales.

⁵ Las Normas de aplicación directa son exigibles en suelos que tengan el régimen de SNU.

C) Justificación y fundamentación, en su caso, de los siguientes extremos:

Nota: (R) = Requisito de admisibilidad.

- a) **Utilidad pública o interés social** de su objeto (R).
- b) **Viabilidad económico-financiera y plazo de duración** de la cualificación urbanística de los terrenos, legitimadora de la actividad.
Por lo que respecta a los plazos, estos actos tendrán una **duración limitada**, aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización.
- c) **Procedencia o necesidad** de la implantación en suelo no urbanizable (R), justificación de la ubicación concreta propuesta y de su incidencia urbanístico-territorial y ambiental, así como de las medidas para la corrección de los impactos territoriales o ambientales.
- d) **Compatibilidad** con el régimen urbanístico de la categoría de suelo no urbanizable, correspondiente a su situación y emplazamiento (R).
- e) **No inducción** de la formación de **nuevos asentamientos** (R).
La aprobación del Plan Especial o del Proyecto de Actuación tiene como presupuesto previo, según hemos indicado, la concurrencia de los requisitos enunciados en el artículo 42.1 LOUA [los apartados del listado marcados con R], y conllevará la aptitud de los terrenos necesarios en los términos y plazos precisos para la legitimación de aquélla. Transcurridos los mismos, cesará la vigencia de dicha cualificación.

D) Obligaciones asumidas por el promotor de la actividad, que al menos estarán constituidas por:

- a) Las correspondientes a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo no urbanizable.
En todo caso, las **condiciones** que se establezcan **en los PGOU o Planes Especiales** para poder llevar a cabo los actos a que se refieren los apartados anteriores en suelo no urbanizable deberán (Artículo 52.6 LOUA):
 - Asegurar, como mínimo, la **preservación de la naturaleza** de esta clase de suelo y la **no inducción a la formación de nuevos asentamientos**, ni siquiera en la categoría del Hábitat Rural Diseminado.
 - Adoptar las **medidas** que sean precisas **para corregir su incidencia** urbanística, territorial y ambiental, y garantizar el mantenimiento de la calidad y funcionalidad de las infraestructuras y los servicios públicos correspondientes.
 - Garantizar la **restauración de las condiciones** ambientales y paisajísticas de los terrenos y de su entorno inmediato.
- b) Pago de la **prestación compensatoria** en suelo no urbanizable y constitución de **garantía**, en su caso, de acuerdo con lo regulado en el artículo 52.4 y 5 de esta Ley.
Prestación compensatoria (Artículo 52.5 LOUA). Con la finalidad de que se produzca la necesaria **compensación** por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional del suelo no urbanizable que conllevarían las actuaciones permitidas en el apartado anterior, se establece una prestación compensatoria, que gestionará el municipio y destinará al Patrimonio Municipal de Suelo. La prestación compensatoria en suelo no urbanizable tiene por objeto gravar los actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, en suelos que tengan el régimen del no urbanizable.

Estarán obligadas al pago de esta prestación las personas físicas o jurídicas que promuevan la actuación en SNU.

Se devengará con ocasión del otorgamiento de la licencia y con una cuantía de hasta el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar para su implantación efectiva, **excluida** la correspondiente a maquinaria y equipos. Dicho importe se fijará en el Proyecto de Actuación o Plan Especial, aunque deberá actualizarse, en el momento del devengo, si el importe resultante del proyecto fuese diferente al inicialmente fijado.

Los municipios podrán establecer mediante la correspondiente ordenanza cuantías inferiores según el tipo de actividad y condiciones de implantación. Los actos que realicen las **Administraciones públicas** en ejercicio de sus competencias están **exentos** de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable.

Garantías económicas (art. 52.4 LOUA). El propietario deberá asegurar la prestación de garantía por cuantía **mínima** del diez por ciento del importe correspondiente a la inversión necesaria para materializar la actuación con objeto de cubrir los gastos que puedan derivarse de incumplimientos e infracciones, así como los resultantes, en su caso, de las labores de restitución de los terrenos.

El importe de la garantía se fijará en el Proyecto de Actuación o Plan Especial y deberá constituirse previamente a la publicación del correspondiente acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Actuación (art. 43.f) LOUA) o del Plan Especial (art. 33 LOUA)

- c) **Solicitud de licencia** urbanística municipal en el plazo máximo de un año a partir de la aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación, salvo en los casos exceptuados por esta Ley de la obtención de licencia previa.

E) Cualesquiera otras determinaciones que completen la caracterización de la actividad y permitan una adecuada valoración de los requisitos exigidos.

F) Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio,

Cuando la actuación tenga la condición, además, de Actuación con Incidencia en la Ordenación del Territorio, el Plan Especial o Proyecto de Actuación deberá especificar asimismo las **incidencias** previsibles en la ordenación del territorio, en la forma prevista en el artículo 31 de la citada Ley. Todo ello a los efectos de la emisión del informe prevenido en el artículo 30 del mismo texto legal con carácter previo a la aprobación de aquéllos.