

Anexo II (b)

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS (Orden cronológico):

Nº de orden	Denominación del documento	Accesibilidad	Criterio o criterios que da lugar al carácter reservado ¹
1º	DILIGENCIA CONSULTA PÚBLICA PREVIA	Parcialmente accesible	2
2º	MEMORIA JUSTIFICATIVA	Accesible	
3º	MEMORIA ECONÓMICA	Accesible	
4º	MEMORIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO	Accesible	
5º	INFORME DE EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA INFANCIA	Accesible	
6º	INFORME DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	Accesible	
7º	MEMORIA DE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA	Accesible	
8º	MEMORIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN	Accesible	
9º	ACUERDO DE INICIO Y PROPUESTA ULTERIORES TRÁMITES	Accesible	
10º	RESOLUCIÓN TRÁMITES DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA	Accesible	
11º	INFORME DE LA UNIDAD DE IGUALDAD DE GÉNERO	Accesible	
12º	INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Accesible	
13º	INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES	Accesible	
14º	INFORME DEL CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA	Accesible	
15º	INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL	Accesible	
16º	MEMORIA ECONÓMICA COMPLEMENTARIA	Accesible	
17º	INFORME DE VALORACIÓN DE ALEGACIONES	Parcialmente accesible	2
18º	INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS	Accesible	

./.

¹ Punto Quinto del Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, Criterios:

1.- Intimidación de las personas, **2.-** Protección de datos de carácter personal, **3.-** Seguridad pública, **4.-** Funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, **5.-** Secreto industrial y comercial, **6.-** Protección del interés general y de los derechos e intereses legítimos de terceros, **7.-** Otros.



Código Seguro De Verificación:	BY574BPAD5BD2SST53XRBRB6WPBC3Y	Fecha	16/04/2021
Firmado Por	MARIO MUÑOZ ATANET SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/2





19º	INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA	Accesible	
20º	INFORME DEL GABINETE JURÍDICO	Accesible	
21º	INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES	Parcialmente accesible	2
22º	INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS	Parcialmente accesible	2
23º	INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS	Parcialmente accesible	2
24º	INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES	Parcialmente accesible	2
25º	VALORACIÓN DEL INFORME DEL GABINETE JURÍDICO	Accesible	
26º	DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA	Parcialmente accesible	2
27º	VALORACIÓN DEL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA	Accesible	

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto indicado.

Mario Muñoz-Atanet Sánchez
VICECONSEJERO DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Código Seguro De Verificación:	BY574BPAD5BD2SST53XRBRB6WPBC3Y	Fecha	16/04/2021
Firmado Por	MARIO MUÑOZ ATANET SANCHEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/2



**CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE
LEY ANDALUZA DE SUELO.
-CERTIFICADO-**

Expte: 37401/99/20/1/0

D. José Andrés Moreno Gaviño, Jefe del Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, **CERTIFICA:**

Primero: Que conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concede, mediante Orden de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de fecha 27 de enero de 2020, autorización a la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, para la realización del trámite de Consulta Pública, previa a la elaboración del anteproyecto referenciado.

Segundo: Que durante el plazo de presentación, que comenzó el 28 de enero de 2020 y finalizó el 27 de febrero de 2020, se recibieron a través del correo electrónico LAS.cpp.cfiot@juntadeandalucia.es, un total de 28 aportaciones:

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. D. Alfonso Gutierrez Martín, Dr. Arquitecto. Asesor de Proyectos, Obras y Urbanismo del Ayuntamiento de Mijas.
4. [REDACTED] Coordinador General de COAVE (Coordinadora de Asociaciones de Vecinos).
5. D. Rafael Lafuente Muñoz. Arquitecto técnico del Ayuntamiento de Benalmádena.
6. [REDACTED]
7. AFA Andalucía, Asociación de Fabricantes de Áridos y Afines Andalucía.
8. ARAPORC, Asociación Regional Andaluza de Productores de Ganado Porcino y de la Dehesa Española.
9. [REDACTED]
10. [REDACTED]
11. Diputación de Granada.
12. Foro de Buenas Prácticas de Urbanismo en la Administración de Andalucía.
13. [REDACTED]
14. [REDACTED] Presidente del Consejo del Movimiento Ciudadano.
15. [REDACTED]
16. Asociación de Estudios Urbanísticos y Territoriales "Teatinos".
17. Ayuntamiento de Frigiliana.



c/ Pablo Picasso, s/n. 41071. Sevilla

1


Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	03/03/2020
Firmado Por	JOSÉ ANDRÉS MORENO GAVIÑO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/2



18. [REDACTED]
19. Andalucía Inclusiva Cocemfe.
20. CERMI Andalucía, Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad.
21. Colegio Oficial de Arquitectos de Granada.
22. [REDACTED]
23. Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla.
24. D. José Sánchez Díaz, Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Fuengirola.
25. [REDACTED]
26. [REDACTED]
27. Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga.
28. [REDACTED]

EL JEFE DE SERVICIO DE ÓRGANOS URBANÍSTICOS Y SEGUIMIENTO NORMATIVO,
Fdo.: José Andrés Moreno Gaviño.

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	03/03/2020
Firmado Por	JOSÉ ANDRÉS MORENO GAVIÑO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/2



MEMORIA JUSTIFICATIVA.

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

El artículo 43.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que la iniciación del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se llevará a cabo por la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por una memoria justificativa.

1. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE IMPULSAR LA TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO POR EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA, ANTE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DERIVADA DE LA CRISIS SANITARIA.-

Como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19, se dicta el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social, habida cuenta de la incidencia que la expansión del virus ha provocado en la paralización de la actividad social y económica.

De conformidad con lo anterior, la Junta de Andalucía ha aprobado medidas urgentes destinadas a paliar el fuerte impacto social y económico que estas circunstancias van a provocar, no solo durante el estado de alarma, sino una vez que éste finalice, momento en el que se manifestarán de forma evidente las consecuencias sociales y económicas del mismo. Las previsiones de crecimiento auguran una lenta recuperación de la economía andaluza.

Ante esta situación de recesión, el Gobierno de Andalucía tiene el firme propósito de contribuir a la recuperación económica a través de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Esta ley pretende desarrollar estrategias para mejorar la integración de las políticas de planificación de uso del suelo. A través de este nuevo marco normativo se potencia el desarrollo de la actividad económica, suprimiendo cargas innecesarias a empresas y particulares, y agilizando los trámites de aprobación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, lo que repercutirá en la mejora de la planificación del uso del suelo y en el progreso de la actividad económica y del empleo en nuestra Comunidad Autónoma, factores que coadyuvan en la consecución del bienestar general de la ciudadanía y del entorno en el que se relacionan.

Por otro lado, la suspensión de los plazos administrativos impuesta por la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, junto con la urgente necesidad de tramitar de forma inmediata esta nueva ley para el impulso de la actividad económica y del empleo en Andalucía, hace que se considere necesario tramitar mediante el procedimiento de urgencia el anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

Esta tramitación se regula en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reduciendo a la mitad los plazos del procedimiento ordinario. Su aplicación a los anteproyectos de ley, en particular, está prevista en el artículo 43.7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, que establece que: *“Cuando el Consejo de Gobierno declare la urgencia en la tramitación de un anteproyecto de ley, solo*



Código Seguro De Verificación:	BY5742TWP57X6BKPVLNUQMNZK958PE	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/8



tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma.”

Los órganos colegiados consultivos que informan a lo largo de la tramitación ordinaria del procedimiento son: el Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, el Consejo de las personas Consumidoras y Usuarías y el Consejo Económico y Social.

La tramitación del anteproyecto de ley por el procedimiento de urgencia conlleva una necesaria reducción de los plazos administrativos durante la tramitación del anteproyecto hasta su aprobación, como proyecto de ley, por el Consejo de Gobierno, sin que necesariamente deba producirse una merma en los procesos de participación y concertación.

La participación ciudadana quedará ampliamente garantizada mediante el preceptivo trámite de información pública, que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, así como en el portal de transparencia, a fin de que los agentes implicados y los particulares puedan alegar cuantas consideraciones estimen oportunas, lo que será completado con las acciones de difusión, participación y concertación señaladas en la memoria de participación ciudadana.

Así mismo, la participación de los municipios queda garantizada a través del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, órgano de representación conforme al artículo 57.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

Por todo lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, concurren razones de interés público para tramitar con urgencia esta ley: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y activación de la economía andaluza.

2. ANTECEDENTES DE LA NORMA.-

El actual marco legislativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía lo configuran la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante LOTA), y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), dictadas en el pleno ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española y el artículo 56 apartados 3 y 5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Ambas normas, han sido objeto de sucesivas modificaciones posteriores, que han ido adaptando parcialmente su contenido a las distintas necesidades coyunturales de cada momento.


En materia de ordenación de territorio, cabe mencionar la modificación de la LOTA realizada por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que introduce, entre otras cosas, medidas de adecuación del planeamiento urbanístico a la planificación territorial.

En materia urbanística, cabe destacar entre otras, por afectar a una parte importante del articulado de la LOUA, la modificación operada por la ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la vivienda protegida y suelo, que afecta a una gran parte de su articulado, en orden a garantizar una oferta de suelo suficiente para vivienda protegida; la realizada por la Ley 2/2012, de 30 de enero, con motivo de su adaptación a la legislación básica estatal y, finalmente, citar el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, recientemente se acometen varias modificaciones de ambas leyes, a través de dos Decretos-leyes, el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la



Código Seguro De Verificación:	BY5742TWP57X6BKPVLNUQMZNK958PE	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/8	



agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía y el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, con el fin de reactivar la economía.

3. NECESIDADES QUE SE ATIENDEN CON LA NORMA.-

Varios lustros de aplicación de la Ley de Ordenación Urbanística y de Ley de Ordenación del Territorio, han sido suficientes para tomar conciencia de la necesaria revisión integral de ambos cuerpos normativos, respondiendo a una demanda y aspiraciones sociales ampliamente compartida, que han ido requiriendo por un lado, un mejor encaje de la ordenación urbanística dentro del marco más general de la ordenación del territorio, y por otro, una simplificación de la normativa, especialmente la urbanística, y una adecuación más integradora de ambas disposiciones, a las leyes sobrevenidas que afectan a su contenido, destacando la legislación básica de suelo y rehabilitación urbana y el nuevo marco sobre procedimiento administrativo, transparencia, evaluación ambiental y otras legislaciones sectoriales.

Asimismo, el actual escenario legislativo en materia de ordenación territorial y urbanística, caracterizado por su dispersión, ha perdido coherencia y sistematicidad, generando inseguridad jurídica a los principales operadores, Ayuntamientos y particulares. Resulta por tanto evidente, la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una legislación sistemática, coherente y ordenada, no sólo por política legislativa, sino para facilitar el conocimiento de la propia norma a todos sus destinatarios, ya sean Administración Pública, personas físicas o jurídicas.

En la pasada legislatura, se inició el proceso de revisión de la LOUA, ante la necesidad acuciante de su revisión, con un anteproyecto que no llegó a culminar su tramitación administrativa.

Ante esta situación, el Consejo de Gobierno, en su reunión del 7 de mayo de 2019, acordó instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a impulsar una nueva Ley Andaluza de Suelo, acogiendo con ello una demanda generalizada de los agentes implicados en la ordenación territorial y la actividad urbanística, de revisar la normativa vigente en la Comunidad Autónoma.

La citada Consejería, y en concreto la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, consciente de esta problemática, y en respuesta a la misma, durante el año 2019, ha ido desarrollando una serie de instrucciones en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en orden a clarificar el marco normativo actual.

Con fecha 9 de enero de 2020 se crea, mediante Orden de la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, el Comité de Personas Expertas para asesorar y colaborar con la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la elaboración del nuevo anteproyecto de Ley Andaluza de Suelo. En su primera reunión el Comité propone integrar en un único texto legal la regulación sobre ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Autónoma, que hasta ahora se había cristalizado en dos disposiciones legislativas elaboradas separadamente y necesitadas de unicidad y coordinación.

Tras el proceso de participación ciudadana, mediante consultas públicas, realizado con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, que culminó el pasado 27 de febrero, y donde se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma, es evidente que resulta necesaria una reforma integral legislativa, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que cumpla con los objetivos demandados, entre los que cabe destacar, por estar íntimamente relacionado con el principio de necesidad, la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos, a través de la reducción de trámites no suficientemente justificados.



Código Seguro De Verificación:	BY5742TWP57X6BKPVLNUQMZNK958PE	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/8	



La futura norma retoma el texto tramitado en la anterior legislatura, manteniendo aquellas cuestiones que obtuvieron un amplio consenso social, pero incorporando mejoras sustanciales, en orden a solucionar los problemas planteados por la legislación actual.

En este sentido, es necesario, romper con los dos modelos de regulación tan diferenciados, por un lado, la legislación territorial de naturaleza genérica, y abstracta, y por otro lado, la urbanística, calificada de determinista y poco flexible, que dificultan una visión integradora de la ordenación del territorio con el urbanismo.

Por otra parte, el balance de casi un cuarto de siglo de planificación territorial en nuestra región no es positivo, tanto el Plan de Ordenación del Territorio, como los planes de ámbito subregional, no han servido eficazmente para equilibrar nuestros territorios, o incentivar un desarrollo sostenible. Por el contrario, se han convertido en un conjunto de normas prohibitivas, que han obstaculizado y limitado en gran medida las actuaciones sobre el territorio.

Asimismo, la crisis económica de los últimos años pone de relieve la necesidad de adoptar fórmulas de planificación y gestión de nuestras ciudades, capaces de adaptarse con flexibilidad a los cambios de la sociedad y a las nuevas necesidades de desarrollo económico, evitando procedimientos administrativos complejos que, en ocasiones, han generado problemas de seguridad jurídica.


4. OBJETIVOS DE LA NORMA.-

Los objetivos en los que se ha basado el Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía son los siguientes:

1. Simplificar e integrar en un único texto legal, la regulación que compete a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, mejorando la relación entre la planificación territorial y la urbanística y su adecuación a la normativa sectorial.
2. Reforzar la transversalidad de la ordenación territorial para dotar a las políticas sectoriales que intervienen sobre el territorio de una estrategia común y coherente para el desarrollo de Andalucía.
3. Incorporar la perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica a la planificación territorial y urbanística.
4. Incorporar directrices territoriales para la protección del litoral y del paisaje.
5. Agilizar y simplificar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y su proceso de tramitación y aprobación, así como las distintas actuaciones que puedan emprenderse en su desarrollo y ejecución, reduciendo plazos y trámites.
6. Adecuar el modelo de clasificación del suelo a la legislación estatal, distinguiendo la situación básica de los terrenos y las actuaciones de transformación urbanística que sobre los mismos puedan desarrollarse, lo que determinará el régimen aplicable a cada clase de suelo.
7. Conformar un sistema de planeamiento adecuado al tamaño y dinámica de los pequeños municipios, siguiendo criterios de simplificación y eficacia, y basado en un modelo de planificación estratégica estable, con capacidad de respuesta ante las dinámicas económicas y sociales.



Código Seguro De Verificación:	BY5742TWP57X6BKPVLNUQMNZK958PE	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/8	



8. Establecer un modelo de planes urbanísticos menos rígido y determinista que el actual, atribuyendo a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, y no al instrumento de planeamiento general, la ordenación detallada de cada ámbito de actuación.
9. Reforzar las competencias urbanísticas de los municipios andaluces en la aprobación de los instrumentos de planeamiento, logrando una mejor adecuación al principio de autonomía local.
10. Agilización de la emisión de los informes sectoriales que se emiten durante la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos, reforzando la función de coordinación de la ordenación territorial con el resto del ordenamiento sectorial.
11. Incorporar mecanismos de gestión urbanística adecuados al tamaño, capacidad y problemática de los municipios, que fomenten la colaboración público-privada en la ejecución del planeamiento.
12. Regular de forma efectiva el silencio administrativo en materia de urbanismo y revisar los procedimientos de intervención administrativa de los actos de naturaleza urbanística al objeto de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, priorizando los mecanismos de declaración responsable y comunicación previa.
13. Establecer un régimen de las edificaciones irregulares para las que no sea posible adoptar medidas de disciplina urbanística y para la incorporación de los asentamientos al modelo urbano y territorial, basado en criterios de adecuación medioambiental.
14. Reforzar la disciplina urbanística y regular con claridad los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma y de los municipios atendiendo a los intereses afectados. Contemplar formulas de colaboración interadministrativa y de asistencia para el ejercicio de las potestades públicas de la disciplina urbanística en los pequeños municipios.

5. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL ANTEPROYECTO RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR.-

Como novedad más destacada, el presente texto legislativo, rompe con el sistema territorial y urbanístico que ha regido en Andalucía y en España en los últimos años, reforzando la prevalencia de la ordenación del territorio sobre la puramente urbanística, justificada en los intereses de alcance supralocal involucrados en dicha regulación, entre los que cabe citar la cohesión económica y social del territorio y la sostenibilidad ambiental.

El núcleo fundamental de la ordenación del territorio viene constituido en esta norma por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador, que aun sirviendo a la fijación de usos del suelo y equilibrio entre las distintas partes del territorio andaluz, vienen a flexibilizar el marco de actuación del planificador urbanístico municipal, sin limitar su libertad de configuración del desarrollo urbanístico.

Esta ley supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas respecto a la LOUA, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. En cualquier caso, se asume que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que por esta ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía.



Código Seguro De Verificación:	BY5742TWP57X6BKPVLNUQMNZK958PE	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/8	



Desde el punto de vista formal, cabe reseñar las siguientes consideraciones:

a) Se ha optado por una ley de carácter general, que supere la situación actual de dispersión y complejidad normativa, pero necesitada de un inmediato desarrollo reglamentario posterior en materia urbanística. En este sentido, se prevé la tramitación inmediata de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, que acompañará al ya vigente Reglamento de Disciplina. La “vacatio legis” de la norma de seis meses, propiciará que todo el conjunto normativo regulador de la ordenación del territorio y urbanismo, se aplique de forma simultánea, haciéndolo más coherente y clarificador.

b) Se ha optado por la simplificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Dicha simplificación alcanza al conjunto de sus determinaciones y a su documentación, así como a los distintos trámites y actos que resulten necesarios hasta su aprobación. Todo ello, sin desvirtuar el objeto y alcance de estos instrumentos, sin menoscabar la participación ciudadana ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicados. Y, se apuesta por atribuir a los entes locales, la competencia de aprobación definitiva de “todos” los instrumentos de ordenación urbanística ámbito municipal, salvo los planes de los municipios situados en un ámbito subregional que no dispongan de plan territorial subregional para dicho ámbito adaptado a la presente Ley (artículo 78 del Anteproyecto), a diferencia de lo que establece la LOUA en su artículo 31, que hace un reparto competencial sobre la aprobación definitiva de los instrumentos de ámbito municipal, entre los municipios y la Comunidad Autónoma, en función de si afectan o no a la ordenación estructural. Esta cesión se realiza a cambio de reforzar las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, que en todo caso, prevalece sobre la ordenación urbanística.

c) Se ha recogido la regulación establecida por el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, relativa al procedimiento y alcance de la declaración de interés autonómico de las inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, con el objeto de agilizar y dar seguridad jurídica al desarrollo de las mismas; así como la referente a la figura del proyecto de actuación autonómico, como instrumento de ordenación necesario para la implantación de usos productivos, dotacionales o cualesquiera otros análogos que precisen de desarrollo urbanístico.

d) Se ha eliminado la relación expresa y taxativa de actividades de planificación e intervención singular en la Comunidad Autónoma sometidas a informe de incidencia en la ordenación del territorio, haciendo una mención genérica al sometimiento de dicho informe de las que tengan dicho alcance territorial.

Desde el punto de vista sustantivo, las modificaciones introducidas por la futura norma en materia de ordenación del territorio, comprende su concepto y alcance como función pública transversal desarrollada a través de directrices, planes y proyectos que regulan las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, de forma que se cumplan tanto los objetivos de cohesión y sostenibilidad como el de mejorar la competitividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El escenario de referencia territorial, vendría conformado por la ordenación establecida en los instrumentos de ordenación territorial y por las directrices que con carácter novedoso, deberán incluirse en dichos documentos, en materia de protección del espacio litoral y para la protección del paisaje, cuando corresponda. Se prevé la figura de los Programas de Gestión Territorial como instrumentos de gestión y ejecución de las propuestas de los planes de ordenación del territorio, que tienen como finalidad la concreción, coordinación y programación de las actuaciones concretas a realizar en un determinado marco temporal y territorial que deberán ir acompañadas de su viabilidad técnica y económica. Finalmente, se incorpora el Proyecto de Actuación Autonómico, como instrumento de ordenación y ejecución de las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico.

Por su parte, las modificaciones introducidas por la futura norma en materia de ordenación urbanística desde el punto de vista material, abarcan:



Código Seguro De Verificación:	BY5742TWP57X6BKPVLNUQMNZK958PE	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/8



a) El desarrollo de los principios para un desarrollo urbanístico sostenible y la supresión de los convenios urbanísticos de planeamiento pues la actividad de planificación es o debe ser una función pública innegociable.

b) Una nueva regulación sobre las clases de suelo, distinguiendo solamente dos clases: el suelo urbano, y el suelo rústico, y desapareciendo como clase el suelo urbanizable. En el suelo rústico se distinguen como especialmente protegidos aquellos que requieren tal condición por aplicación de la legislación sectorial, y como suelos preservados, los que estén afectados por algún tipo de riesgos y aquellos que el propio planeamiento territorial y/o urbanístico, atendiendo a sus valores o circunstancias, considera necesarios preservar temporalmente de su transformación. Por último, se regula el suelo rústico común.

c) Un nuevo régimen urbanístico de la propiedad del suelo, en base a los distintos regímenes y situaciones del suelo, estableciendo los derechos y deberes inherentes a los mismos, en base a criterios de orden estrictamente urbanísticos.

d) Se regulan las distintas actuaciones de transformación urbanística que pueden desarrollarse, en cada clase de suelo, introduciendo de forma novedosa el procedimiento para acoger una iniciativa de este tipo, que no siempre ha de estar prevista en el instrumento de planeamiento, sino que puede incorporarse en un futuro sin necesidad de tramitar una modificación de dicho instrumento, para dar respuesta a las nuevas demandas y necesidades que surjan. La iniciativa determina el ámbito para el que se solicita su ordenación y, en su caso, urbanización y, una vez aceptada por el Ayuntamiento, se puede presentar para su tramitación el instrumento específico que la propia ley prevé, agilizándose de este modo, las iniciativas tanto en suelo urbano como en suelo rústico.

e) Se establece como novedad, un sistema dual de planeamiento que comprende: el Plan de Ordenación Urbanística Municipal, que establece el modelo general de ordenación del municipio y el Plan de Ordenación Urbana, de ordenación de la ciudad existente, para dar respuesta a sus necesidades de regeneración y rehabilitación. Se incorporan de forma novedosa, como instrumentos de segundo nivel, los Estudios de Ordenación para atender las necesidades de renovación urbana en suelo urbano consolidado y los Proyectos de Actuación municipal, que tienen por objeto la regulación de usos en los terrenos en que se proponga actuaciones extraordinarias en suelo rústico.

f) Se impulsa el papel de la iniciativa privada de carácter empresarial en la gestión y ejecución de planes, sobre todo en el suelo urbano, removiendo trabas innecesarias pero siempre garantizando la viabilidad técnica y financiera del proyecto.

g) Respecto a la ejecución urbanística, se establece una modalidad simplificada del sistema de compensación, permitiendo tramitación simultánea del instrumento de ordenación, proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización. También se establece como novedad, que el principio de equidistribución se aplique exclusivamente al ámbito de cada actuación de transformación urbanística, en vez de a todo el suelo clasificado hasta ahora como urbanizable.

h) Se han recogido las medidas establecidas por el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



Código Seguro De Verificación:	BY5742TWP57X6BKPVLNUQMNZK958PE	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/8




6. EXIGENCIAS TÉCNICAS.-


La presente norma, para su entrada en vigor, no requiere de la creación o desarrollo de una aplicación informática, sin perjuicio de que ello sea preciso en su ulterior desarrollo reglamentario, lo que deberá justificarse en la fase de tramitación de los correspondientes reglamentos.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Fdo: Andrés Gutiérrez Istria



Código Seguro De Verificación:	BY5742TWP57X6BKPVLNUQMNZK958PE	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	8/8	



MEMORIA ECONÓMICA.

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

A los efectos previstos en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35.1 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, se elabora la presente memoria económica del anteproyecto citado en el encabezamiento.

2. ANTECEDENTES DE LA NORMA.-

El actual marco legislativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía lo configuran la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante LOTA), y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), dictadas en el pleno ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española y el artículo 56 apartados 3 y 5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Ambas normas, han sido objeto de sucesivas modificaciones posteriores, que han ido adaptando parcialmente su contenido a las distintas necesidades coyunturales de cada momento.

En materia de ordenación de territorio, cabe mencionar la modificación de la LOTA realizada por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que introduce, entre otras cosas, medidas de adecuación del planeamiento urbanístico a la planificación territorial.

En materia urbanística, cabe destacar entre otras, por afectar a una parte importante del articulado de la LOUA, la modificación operada por la ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la vivienda protegida y suelo, que afecta a una gran parte de su articulado, en orden a garantizar una oferta de suelo suficiente para vivienda protegida; la realizada por la Ley 2/2012, de 30 de enero, con motivo de su adaptación a la legislación básica estatal y, finalmente, citar el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, recientemente se acometen varias modificaciones de ambas leyes, a través de dos Decretos-leyes, el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía y el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, con el fin de reactivar la economía.

2. NECESIDADES QUE SE ATIENDEN CON LA NORMA.-

Varios lustros de aplicación de la Ley de Ordenación Urbanística y de Ley de Ordenación del Territorio, han sido suficientes para tomar conciencia de la necesaria revisión integral de ambos cuerpos normativos,



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/6



respondiendo a una demanda y aspiraciones sociales ampliamente compartida, que han ido requiriendo por un lado, un mejor encaje de la ordenación urbanística dentro del marco más general de la ordenación del territorio, y por otro, una simplificación de la normativa, especialmente la urbanística, y una adecuación más integradora de ambas disposiciones, a las leyes sobrevenidas que afectan a su contenido, destacando la legislación básica de suelo y rehabilitación urbana y el nuevo marco sobre procedimiento administrativo, transparencia, evaluación ambiental y otras legislaciones sectoriales.

Asimismo, el actual escenario legislativo en materia de ordenación territorial y urbanística, caracterizado por su dispersión, ha perdido coherencia y sistematicidad, generando inseguridad jurídica a los principales operadores, Ayuntamientos y particulares. Resulta por tanto evidente, la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una legislación sistemática, coherente y ordenada, no sólo por política legislativa, sino para facilitar el conocimiento de la propia norma a todos sus destinatarios, ya sean Administración Pública, personas físicas o jurídicas.

En la pasada legislatura, se inició el proceso de revisión de la LOUA, ante la necesidad acuciante de su revisión, con un anteproyecto que no llegó a culminar su tramitación administrativa.

Ante esta situación, el Consejo de Gobierno, en su reunión del 7 de mayo de 2019, acordó instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a impulsar una nueva Ley Andaluza de Suelo, acogiendo con ello una demanda generalizada de los agentes implicados en la ordenación territorial y la actividad urbanística, de revisar la normativa vigente en la Comunidad Autónoma.

La citada Consejería, y en concreto la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, consciente de esta problemática, y en respuesta a la misma, durante el año 2019, ha ido desarrollando una serie de instrucciones en la materia, en orden a clarificar el marco normativo actual.

Con fecha 9 de enero de 2020 se crea, mediante Orden de la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, el Comité de Personas Expertas para asesorar y colaborar con la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la elaboración del nuevo anteproyecto de Ley Andaluza de Suelo. En su primera reunión el Comité propone integrar en un único texto legal la regulación sobre ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Autónoma, que hasta ahora se había cristalizado en dos disposiciones legislativas elaboradas separadamente y necesitadas de unicidad y coordinación.


Tras el proceso de participación ciudadana, mediante consultas públicas, realizado con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, que culminó el pasado 27 de febrero, y donde se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma, es evidente que resulta primordial una reforma integral legislativa, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que cumpla con los objetivos demandados, entre los que cabe destacar, por estar íntimamente relacionado con el principio de necesidad, la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos, a través de la reducción de trámites no suficientemente justificados.

La futura norma retoma el texto tramitado en la anterior legislatura, manteniendo aquellas cuestiones que obtuvieron un amplio consenso social, pero incorporando mejoras sustanciales, en orden a solucionar los problemas planteados por la legislación actual.

El balance de casi un cuarto de siglo de planificación territorial en nuestra región no es positivo, tanto el Plan de Ordenación del Territorio, como los planes de ámbito subregional, no han servido eficazmente para equilibrar nuestros territorios, o incentivar un desarrollo sostenible. Por el contrario, se han convertido en un conjunto de normas prohibitivas, que han obstaculizado y limitado en gran medida las actuaciones sobre el territorio.



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/6	



Por otra parte, es necesario romper con los dos modelos de ordenación tan diferenciados, por un lado, la legislación territorial tan genérica, abstracta y ambigua, y por otro lado, la urbanística, tan rígida y poco flexible, que dificultan una visión integradora de la ordenación del territorio con el urbanismo.

Asimismo, la crisis económica de los últimos años pone de relieve la necesidad de adoptar fórmulas de planificación y gestión de nuestras ciudades, capaces de adaptarse con flexibilidad a los cambios de la sociedad y a las nuevas necesidades de desarrollo económico.

3. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL ANTEPROYECTO RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR.-

Como novedad más destacada, el presente texto legislativo, rompe con el sistema territorial y urbanístico que ha regido en Andalucía y en España en los últimos años, reforzando la prevalencia de la ordenación del territorio sobre la puramente urbanística, justificada en los intereses de alcance supralocal involucrados en dicha regulación, entre los que cabe citar la cohesión económica y social del territorio y la sostenibilidad ambiental.

El núcleo fundamental de la ordenación del territorio viene constituido en esta norma por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador, que aun sirviendo a la fijación de usos del suelo y equilibrio entre las distintas partes del territorio andaluz, vienen a flexibilizar el marco de actuación del planificador urbanístico municipal, sin limitar su libertad de configuración del desarrollo urbanístico.

Esta ley supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas respecto a la LOUA, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. En cualquier caso, se asume que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que por esta ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía.


Desde el punto de vista formal, cabe reseñar las siguientes consideraciones:

a) Se ha optado por una ley de carácter general, que supere la situación actual de dispersión y complejidad normativa, pero necesitada de un inmediato desarrollo reglamentario posterior en materia urbanística. En este sentido, se prevé la tramitación inmediata de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, que acompañarán al ya vigente Reglamento de Disciplina. La “vacatio legis” de la norma de seis meses, propiciará que todo el conjunto normativo regulador de la ordenación del territorio y urbanismo, se aplique de forma simultánea, haciéndolo más coherente y clarificador.

b) Se ha optado por la simplificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Dicha simplificación alcanza al conjunto de sus determinaciones y a su documentación, así como a los distintos trámites y actos que resulten necesarios hasta su aprobación. Todo ello, sin desvirtuar el objeto y alcance de estos instrumentos, sin menoscabar la participación ciudadana ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicados. Y, se apuesta por atribuir a los entes locales, la competencia de aprobación definitiva de “todos” los instrumentos de ordenación urbanística ámbito municipal, salvo los planes de los municipios situados en un ámbito subregional que no dispongan de plan territorial subregional para dicho ámbito adaptado a la presente Ley (artículo 78 del Anteproyecto), a diferencia de lo que establece la LOUA en su artículo 31, que hace un reparto competencial sobre la aprobación definitiva de los instrumentos de ámbito municipal, entre los municipios y la Comunidad Autónoma, en función de si afectan o no a la ordenación estructural. Esta cesión se realiza a cambio de reforzar las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, que en todo caso, prevalece sobre la ordenación urbanística.



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/6	



c) Se ha recogido la regulación establecida por el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, relativa al procedimiento y alcance de la declaración de interés autonómico de las inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, con el objeto de agilizar y dar seguridad jurídica al desarrollo de las mismas; así como la referente a la figura del proyecto de actuación autonómico, como instrumento de ordenación necesario para la implantación de usos productivos, dotacionales o cualesquiera otros análogos que precisen de desarrollo urbanístico.

d) Se ha eliminado la relación expresa y taxativa de actividades de planificación e intervención singular en la Comunidad Autónoma sometidas a informe de incidencia en la ordenación del territorio, haciendo una mención genérica al sometimiento de dicho informe de las que tengan dicho alcance territorial.

Desde el punto de vista sustantivo, las modificaciones introducidas por la futura norma en materia de ordenación del territorio, comprende su concepto y alcance como función pública transversal desarrollada a través de directrices, planes y proyectos que regulan las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, de forma que se cumplan tanto los objetivos de cohesión y sostenibilidad como el de mejorar la competitividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El escenario de referencia territorial, vendría conformado por la ordenación establecida en los instrumentos de ordenación territorial y por las directrices que con carácter novedoso, deberán incluirse en dichos documentos, en materia de protección del espacio litoral y para la protección del paisaje, cuando corresponda. Se prevé la figura de los Programas de Gestión Territorial como instrumentos de gestión y ejecución de las propuestas de los planes de ordenación del territorio, que tienen como finalidad la concreción, coordinación y programación de las actuaciones concretas a realizar en un determinado marco temporal y territorial que deberán ir acompañadas de su viabilidad técnica y económica. Finalmente, se incorpora el Proyecto de Actuación Autonómico, como instrumento de ordenación y ejecución de las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico.

Por su parte, las modificaciones introducidas por la futura norma en materia de ordenación urbanística desde el punto de vista material, abarcan:

a) El desarrollo de los principios para un desarrollo urbanístico sostenible y la supresión de los convenios urbanísticos de planeamiento pues la actividad de planificación es o debe ser una función pública innegociable.

b) Una nueva regulación sobre las clases de suelo, distinguiendo solamente dos clases: el suelo urbano, y el suelo rústico, y desapareciendo como clase el suelo urbanizable. En el suelo rústico se distinguen como especialmente protegidos aquellos que requieren tal condición por aplicación de la legislación sectorial, y como suelos preservados, los que estén afectados por algún tipo de riesgos y aquellos que el propio planeamiento territorial y/o urbanístico, atendiendo a sus valores o circunstancias, considera necesarios preservar temporalmente de su transformación. Por último, se regula el suelo rústico común.

c) Un nuevo régimen urbanístico de la propiedad del suelo, en base a los distintos regímenes y situaciones del suelo, estableciendo los derechos y deberes inherentes a los mismos, en base a criterios de orden estrictamente urbanísticos.

d) Se regulan las distintas actuaciones de transformación urbanística que pueden desarrollarse, en cada clase de suelo, introduciendo de forma novedosa el procedimiento para acoger una iniciativa de este tipo, que no siempre ha de estar prevista en el instrumento de planeamiento, sino que puede incorporarse



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/6



en un futuro sin necesidad de tramitar una modificación de dicho instrumento, para dar respuesta a las nuevas demandas y necesidades que surjan. La iniciativa determina el ámbito para el que se solicita su ordenación y, en su caso, urbanización y, una vez aceptada por el Ayuntamiento, se puede presentar para su tramitación el instrumento específico que la propia ley prevé, agilizándose de este modo, las iniciativas tanto en suelo urbano como en suelo rústico.

e) Se establece como novedad, un sistema dual de planeamiento que comprende: el Plan de Ordenación Urbanística Municipal, que establece el modelo general de ordenación del municipio y el Plan de Ordenación Urbana, de ordenación de la ciudad existente, para dar respuesta a sus necesidades de regeneración y rehabilitación. Se incorporan de forma novedosa, como instrumentos de segundo nivel, los Estudios de Ordenación para atender las necesidades de renovación urbana en suelo urbano consolidado y los Proyectos de Actuación municipal, que tienen por objeto la regulación de usos en los terrenos en que se proponga actuaciones extraordinarias en suelo rústico.

f) Se impulsa el papel de la iniciativa privada de carácter empresarial en la gestión y ejecución de planes, sobre todo en el suelo urbano, removiendo trabas innecesarias pero siempre garantizando la viabilidad técnica y financiera del proyecto.

g) Respecto a la ejecución urbanística, se establece una modalidad simplificada del sistema de compensación, permitiendo tramitación simultánea del instrumento de ordenación, proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización. También se establece como novedad, que el principio de equidistribución se aplique exclusivamente al ámbito de cada actuación de transformación urbanística, en vez de a todo el suelo clasificado hasta ahora como urbanizable.

h) Se han recogido las medidas establecidas por el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4. INCIDENCIA ECONÓMICO FINANCIERA DEL ANTEPROYECTO

La materia regulada por el Anteproyecto comprende con carácter general: a) La ordenación del territorio, definida como una función pública exclusiva de la Comunidad autónoma, desarrollada a través de directrices, planes y proyectos que regulan las actuaciones y asentamientos sobre el territorio. b) La actividad urbanística, definida como una actividad pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, y de la transformación de éste mediante urbanización y edificación.

A la vista de la materia regulada en el anteproyecto, de las novedades que introduce respecto a la normativa vigente, y de los principios que sirven de base para la reforma, el presente anteproyecto no genera incremento de gasto ni disminución de ingresos y no tiene repercusión alguna sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma.



ANEXOS I A IV PARA AQUELLOS SUPUESTOS DE PROYECTOS O PROPUESTAS DE ACTUACIÓN CUYA INCIDENCIA ECONÓMICA-FINANCIERA SEA IGUAL A CERO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-

Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/6	




financiera, y al objeto de que se emita el preceptivo informe económico-financiero en referencia al ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA, se informa lo siguiente:


La evaluación de la incidencia económica-financiera del mencionado anteproyecto, tiene como resultado un valor económico igual a cero en todos los apartados de los Anexos I a IV referidos en la disposición transitoria segunda del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Fdo: Andrés Gutiérrez Iстриa.



Código Seguro De Verificación:	BY574C6DZHC4YHHQMB3U7KPBW7SMHG	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/6	



MEMORIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO.

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

Normativa de aplicación.-

- 1.- Artículo 114 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- 2.- Artículo 43.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- 3.- Artículo 6 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.
- 4.- Artículos 2 y 3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del informe de evaluación del impacto de género.
- 5.- Artículo 4 a) del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.
- 6.- Instrucción de 16 de marzo de de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

Justificación normativa.-

El artículo 114 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que: *“en el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas.”*

La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía incluyó, en su artículo 6, la necesidad de que todos los anteproyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporen, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación de impacto de género.

En desarrollo de dicho precepto legal se aprobó el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del informe de evaluación de impacto de género, que venía a completar en parte las previsiones del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

Informe.-

El principal objetivo del presente texto normativo es unificar en un cuerpo legislativo único, la regulación sobre la planificación territorial y urbanística de Andalucía, imponiendo un modelo totalmente diferente, y mucho más flexible, frente al rigor formalista y determinista de nuestra actual legislación, cuyo objetivo último sea la mejora de la calidad de vida de los andaluces, a través de un urbanismo social, ambiental y económicamente sostenible, configurando una norma simple que permita la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y de la implantación de actividades económicas, con el firme propósito de recortar de manera sustancial los plazos de tramitación.



Código Seguro De Verificación:	BY574QP23B5WHZYMNXSRY9AU6BJ32	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/2	



Dados los términos y el alcance del anteproyecto, así como las medidas que contiene, referidas a aspectos meramente territoriales y urbanísticos, se considera que dichas disposiciones carecen de alcance o repercusión a efectos de igualdad de trato y no discriminación por razón de género. No obstante, el artículo 2.2 e) del anteproyecto establece, entre los fines de la ordenación urbanística: *“Integrar el principio de igualdad de oportunidades, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, en la planificación de la actividad urbanística y promoviendo la igualdad de género en las actuaciones urbanísticas y garantizando la accesibilidad universal.”*


En general, podemos concluir que en lo que respecta a la materia objeto de regulación del presente anteproyecto, ésta no afecta negativamente a la igualdad por razón de género, habiéndose tenido en cuenta en la elaboración del mismo el contenido de la Instrucción de 16 de marzo de de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Fdo: Andrés Gutiérrez Istria.



Código Seguro De Verificación:	BY574QZP23B5WHZYMNXSRY9AU6BJ32	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/2	



INFORME DE EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA.

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

1.- JUSTIFICACIÓN NORMATIVA.

El artículo 4 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de Evaluación del Enfoque de los Derechos de la Infancia en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno establece que: *"Cuando la materia objeto de regulación repercute sobre los derechos de los niños y niñas, así como sobre las actuaciones públicas y privadas relativas a la atención a la infancia, el centro directivo competente para la iniciación de un procedimiento de elaboración de la disposición de que se trate deberá solicitar el informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia. De no considerarse susceptible de repercutir sobre los derechos de los niños y niñas dicho proyecto, por el propio centro directivo que lo inste, lo hará constar en su tramitación"*.

2.- INFORME.

El principal objetivo del presente texto normativo es unificar en un cuerpo legislativo único, la regulación sobre la planificación territorial y urbanística de Andalucía, imponiendo un modelo totalmente diferente, y mucho más flexible, frente al rigor formalista y determinista de nuestra actual legislación, cuyo objetivo último sea la mejora de la calidad de vida de los andaluces, a través de un urbanismo social, ambiental y económicamente sostenible, configurando una norma simple que permita la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y de la implantación de actividades económicas, con el firme propósito de recortar de manera sustancial los plazos de tramitación.

Dados los términos y el alcance del anteproyecto de ley, así como las medidas que contiene, referidas a aspectos meramente territoriales y urbanísticos, se considera que dichas disposiciones carecen de alcance o repercusión sobre los derechos de la infancia.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Fdo: Andrés Gutiérrez Istria.



Código Seguro De Verificación:	BY574MNF8HCDDQXKEDNXZSUD5AKH6C	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/1



INFORME DE VALORACIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS.

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

El artículo 43.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que *“la iniciación del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se llevará a cabo por la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañará, cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas”*. A tal efecto, se informa lo siguiente:

Esta norma contribuye a establecer un marco regulatorio eficiente en la Comunidad Autónoma, simplificando la legislación vigente, eliminando regulaciones innecesarias, estableciendo procedimientos más ágiles y minimizando las cargas administrativas.

Los distintos regímenes de intervención administrativa regulados en la norma, no generan un exceso de regulación o duplicidades, y cuando concurren varias Administraciones en un mismo procedimiento, no implica mayores cargas administrativas para los agentes implicados que las que se generarían con la intervención de una única Administración.

En materia de ordenación del territorio, cabe citar la revisión de la tramitación de las declaraciones de interés autonómico, refundiendo la regulación de las actuaciones, tanto de carácter público como las privadas, reduciendo trámites administrativos y eliminando trabas administrativas que pudieran dificultar la inversión.

En materia urbanística, cabe reseñar que la adaptación de la normativa urbanística a las exigencias de la Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, llevada a cabo por la Ley autonómica 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas, trajo consigo la modificación de la LOUA, añadiéndose una nueva disposición adicional decimocuarta, que vino a eximir en determinados supuestos, la exigencia de obtención de licencia previa, sustituyéndola por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa. Esta previsión es ahora desarrollada en el cuerpo normativo con las adaptaciones requeridas por la nueva regulación del procedimiento administrativo común.

A este respecto, es necesario señalar que se han revisado los procedimientos de intervención administrativa en los actos de edificación, al objeto de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, priorizando los mecanismos de declaración responsable

y comunicación previa en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria. Se justifica la medida, por un lado, sobre las



Código Seguro De Verificación:	BY57443YLVBQ58DL8FF5DA9ZXG94K	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/3



obras en edificios existentes que se ajustan a la ordenación urbanística sobre suelo urbano y permiten un control a posteriori, sin que ello suponga una merma de la seguridad jurídica para los agentes que intervienen en el proceso edificatorio; y por otro lado, respecto a las licencias de ocupación y de funcionamiento de edificios y establecimientos para los que previamente se haya otorgado licencia de obras. El objeto del control administrativo a posteriori en este caso, es comprobar que la obra ejecutada se ajusta a la licencia otorgada.

Por otra parte, se considera suficiente una comunicación previa a la Administración, respecto al inicio de obras, o los cambios de titularidad de las licencias y declaraciones responsables.

En aplicación del principio de eficiencia y con el fin de mejorar la regulación, se simplifican trámites administrativos, destacando, entre otras medidas, la agilización de la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística– en la fase de emisión de los informes sectoriales, reforzando la función de coordinación por parte de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a quien corresponderá integrar los distintos informes sectoriales en un único pronunciamiento; y, además, reduciendo los plazos de resolución de los procedimientos de aprobación definitiva que corresponde a la Consejería, de cinco a tres meses.

En conexión con lo anterior, se regulan las distintas actuaciones de transformación urbanística que pueden desarrollarse en cada clase de suelo, estableciendo de forma novedosa el procedimiento para acoger una iniciativa de este tipo, que no siempre ha de estar prevista en el planeamiento, sino que puede incorporarse a posteriori sin necesidad de tramitar una modificación de dicho instrumento, facilitando de este modo, las iniciativas tanto en suelo urbano como en suelo rústico.

Asimismo, el Anteproyecto fomenta la iniciativa privada en la gestión de la actividad urbanística, estableciendo que la Administración pública con competencia en materia de ordenación urbanística, tiene el deber de facilitar y promover la iniciativa privada, potenciando su colaboración mediante la suscripción con particulares de convenios urbanísticos de gestión con la finalidad de establecer los términos de colaboración para el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística.

En este sentido, destaca la apuesta del anteproyecto por la mejora de la ciudad consolidada, estableciendo instrumentos de planeamiento y gestión propios que facilitan el desarrollo de las actuaciones de transformación urbanística sobre la misma.

Por último, como novedad, respecto a la ejecución urbanística, se establece una modalidad simplificada del sistema de compensación, permitiendo la tramitación simultánea del instrumento de ordenación, proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización.



Código Seguro De Verificación:	BY57443YLVBQ58DL8FF5DA9ZXG94K	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/3




En consecuencia, atendiendo a lo anteriormente expuesto, y visto el contenido del **ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA**, se informa que dicho anteproyecto no genera cargas administrativas para los ciudadanos y empresas afectados por el mismo que supongan la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas, sino al contrario, provoca una considerable reducción de aquellas, suprimiendo requisitos y trámites requeridos por la legislación actual aplicable.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Fdo: Andrés Gutiérrez Istria.



Código Seguro De Verificación:	BY57443YLPBQS8DL8FF5DA9ZXG94K	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/3	



MEMORIA DE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

El artículo 8.4 a) del Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se regulan los estatutos de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (nueva denominación dada por el Decreto-ley 2/2020), establece que *“la Agencia informa con carácter preceptivo, en el plazo de un mes, las normas con rango de ley que incidan en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, principalmente cuando afecten a los operadores económicos o al empleo, con el objetivo de proteger los intereses generales.”*

De conformidad con la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, y dado que de acuerdo con el Anexo I, este anteproyecto regula una actividad económica que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, se procede a emitir, de conformidad con el Anexo II de la citada Resolución, Memoria de Evaluación de la Competencia del **ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA**

Organismo (Consejería o Entidad Local):	CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Centro Directivo proponente:	SECRETARIA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (IMPULSA). DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO (DESARROLLA).
Título del proyecto normativo:	ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA
Titular del Centro Directivo:	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA (SGOTU) Y MARIA DEL CARMEN COMPAGNI MORALES (DGU)
Email de contacto:	dgotu.cfiot@juntadeandalucia.es

ANEXO II.-CRITERIOS PARA EVALUAR LOS EFECTOS DEL PROYECTO NORMATIVO SOBRE LA COMPETENCIA EFECTIVA, LA UNIDAD DE MERCADO Y LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

1. Identificación de los objetivos de la norma.

Los objetivos en los que se ha basado el Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía son los siguientes:

1. Simplificar e integrar en un único texto legal, la regulación que compete a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, mejorando la relación entre la planificación territorial y la urbanística y su adecuación a la normativa sectorial.




Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/10



2. Reforzar la transversalidad de la ordenación territorial para dotar a las políticas sectoriales que intervienen sobre el territorio de una estrategia común y coherente para el desarrollo de Andalucía.
3. Incorporar la perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica a la planificación territorial y urbanística.
4. Incorporar directrices territoriales para la protección del litoral y del paisaje.
5. Agilizar y simplificar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y su proceso de tramitación y aprobación, así como las distintas actuaciones que puedan emprenderse en su desarrollo y ejecución, reduciendo plazos y trámites.
6. Adecuar el modelo de clasificación del suelo a la legislación estatal, distinguiendo la situación básica de los terrenos y las actuaciones de transformación urbanística que sobre los mismos puedan desarrollarse, lo que determinará el régimen aplicable a cada clase de suelo.
7. Conformar un sistema de planeamiento adecuado al tamaño y dinámica de los pequeños municipios, siguiendo criterios de simplificación y eficacia, y basado en un modelo de planificación estratégica estable, con capacidad de respuesta ante las dinámicas económicas y sociales.
8. Establecer un modelo de planes urbanísticos menos rígido y determinista que el actual, atribuyendo a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, y no al instrumento de planeamiento general, la ordenación detallada de cada ámbito de actuación.
9. Reforzar las competencias urbanísticas de los municipios andaluces en la aprobación de los instrumentos de planeamiento, logrando una mejor adecuación al principio de autonomía local.
10. Agilización de la emisión de los informes sectoriales que se emiten durante la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos, reforzando la función de coordinación de la ordenación territorial con el resto del ordenamiento sectorial.
11. Incorporar mecanismos de gestión urbanística adecuados al tamaño, capacidad y problemática de los municipios, que fomenten la colaboración público-privada en la ejecución del planeamiento.
12. Regular de forma efectiva el silencio administrativo en materia de urbanismo y revisar los procedimientos de intervención administrativa de los actos de naturaleza urbanística al objeto de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, priorizando los mecanismos de declaración responsable y comunicación previa.
13. Establecer un régimen de las edificaciones irregulares para las que no sea posible adoptar medidas de disciplina urbanística y para la incorporación de los asentamientos al modelo urbano y territorial, basado en criterios de adecuación medioambiental.
14. Reforzar la disciplina urbanística y regular con claridad los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma y de los municipios atendiendo a los intereses afectados. Contemplar formulas de colaboración interadministrativa y de asistencia para el ejercicio de las potestades públicas de la disciplina urbanística en los pequeños municipios.



Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/10	



2. Análisis de la propuesta normativa sobre la base de los principios de buena regulación.

2.a) Principio de necesidad

Tras el proceso participativo de consultas públicas realizado con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, en el que se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma, resulta evidente la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una nueva legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que cumpla los objetivos demandados por la ciudadanía, entre los que cabe destacar, por estar íntimamente relacionado con el principio de necesidad, la reducción de trámites innecesarios en los procedimientos administrativos para los instrumentos de planeamiento urbanístico, licencias y proyectos.

El Consejo de Gobierno, consciente de esta necesidad, en su reunión del 7 de mayo de 2019, acordó instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a impulsar una nueva Ley de urbanismo para Andalucía, acogiendo con ello una demanda generalizada de los agentes implicados en la actividad urbanística de revisar la normativa vigente en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, mediante esta regulación, se pretenden proteger objetivos de interés público con base en una razón de interés general. En concreto, cabe entender que la razón de interés general que subyace no es otra que mejorar la calidad de vida de la ciudadanía andaluza, desde varias perspectivas:

- a) la social, preservando la identidad de la ciudad, y transformando el espacio público urbano en lugares confortables y habitables.
- b) la medioambiental, velando por el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, la utilización racional de los recursos naturales.
- c) la económica, fomentando la creación de empleo y riqueza y evitando costes innecesarios vinculados con la actividad urbanística.

2.b) Principio de proporcionalidad


Se ha optado por una ley poco intervencionista, que resta complejidad a los trámites y procedimientos administrativos para los instrumentos de planeamiento urbanístico, licencias y proyectos, sin perjuicio de las exigencias debidamente ponderadas que la tutela pública de la actividad territorial y urbanística deben imponer para velar por el interés público.

2.c) Principio de eficacia

Desde el entendimiento del urbanismo y de la ordenación del territorio como una función pública, en este proyecto normativo se avanza en los mecanismos que se entienden más adecuados para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas y, por ende, del interés general. Se apuesta por una identificación clara de los fines perseguidos, quedando debidamente justificado que el cauce más adecuado para garantizar su consecución, es una reforma integral de las leyes actuales, unificando en un único texto normativo la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTA) y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA).



Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/10	



2.d) Principio de eficiencia

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa no impone cargas que supongan la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas, sino al contrario, provoca una considerable reducción de aquellas, suprimiendo requisitos y trámites requeridos por la legislación actual aplicable.

Este anteproyecto configura un nuevo modelo territorial y urbanístico, mucho más eficiente, menos rígido y determinista, que permitirá avanzar a los agentes implicados, reduciendo trabas innecesarias que lastran el bienestar ciudadano.

Asimismo, respecto a si el proyecto normativo racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos, cabe hacer alusión a que la nueva ley ha incluido, como objetivo prioritario, la sostenibilidad en la actividad urbanística, apostando por un desarrollo urbano sostenible.

Por todo ello, la futura norma establece una regulación conforme al principio de eficiencia, acomodando el fin perseguido a los recursos, siempre limitados, de la Administración.

2.e) Principio de transparencia

Para facilitar la participación ciudadana, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la misma a través del portal web de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de acuerdo con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Una vez que se acuerde el inicio de la tramitación del anteproyecto, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio tiene previsto realizar unas jornadas de difusión y participación para dar a conocer el texto a los principales colectivos afectados, recabando de los mismos las mejoras que puedan proponerse. Por otro lado, tras el trámite de audiencia e información pública, se ha previsto la realización de encuentros sectoriales con los principales agentes implicados.

2.f) Principio de seguridad jurídica

El marco normativo actual ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica. Para superar estas deficiencias, es necesaria una reforma integral y estructural de la legislación territorial y urbanística andaluza, que tenga como ejes vertebradores, la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos para favorecer y fomentar la actividad económica así como la relación de la ciudadanía y las empresas con las Administraciones implicadas.

Esta nueva norma nace con el firme propósito de recortar de manera sustancial trámites innecesarios en los procedimientos y establecer una regulación más clara de la ordenación territorial y urbanística, eliminando conceptos indeterminados que resten seguridad jurídica, facilitando de este modo su conocimiento y posterior aplicación a todos sus destinatarios, ya sean Administración Pública, personas físicas o jurídicas.

La iniciativa normativa se ejerce de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, generando un marco normativo estable y predecible que favorece la participación, transparencia y la accesibilidad a la información.



Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/10	



2.g) Simplicidad

Esta iniciativa normativa atiende a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilita el conocimiento y la comprensión del mismo.

2.h) Accesibilidad

Para la elaboración del citado Anteproyecto se seguirán los mecanismos de consulta con los agentes implicados, especialmente con la Federación de Consumidores en Acción de Andalucía (FACUA), la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT), estimulando la participación activa en el proceso de elaboración normativa.

3. Efectos sobre la competencia efectiva.

El citado Anteproyecto favorece el comportamiento competitivo, dado que revisa el exceso de regulación, la facilidad de emprender negocios y las barreras a la libre competencia, mediante la simplificación y agilización de los procedimientos administrativos en relación con la actividad empresarial

En materia de ordenación territorial, incorpora la revisión de la tramitación de las declaraciones de interés autonómico de las inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, con objeto de agilizar su tramitación, reduciendo trámites administrativos, y eliminando trabas administrativas que pudieran dificultar la inversión. Con esta medida se contribuye a dinamizar la economía andaluza a través de la inversión.

En materia urbanística, el citado anteproyecto se adapta a las exigencias del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que regula la libertad de empresa en el ámbito de la actividad urbanística, quebrando la vinculación entre ésta y la propiedad, de manera que la propiedad del suelo no implica el derecho y deber de urbanizarlo en función de las determinaciones de planeamiento, sino únicamente el derecho de opción a la participación en la actividad de urbanización .


Con carácter general, la norma establece que los particulares, sean o no titulares del derecho de propiedad o de cualesquiera otros derechos sobre el suelo o bienes inmuebles, intervienen en la actividad urbanística.

De esta forma, la persona propietaria es, junto a la Administración y los particulares urbanizadores, un agente más de la actividad urbanística. Ésta aparece configurada como función pública que se proyecta sobre el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, pero también sobre la libertad de empresa en su proyección sobre el urbanismo, el estatuto de ciudadanía y el conjunto de principios constitucionales, especialmente el desarrollo sostenible, que giran en torno a ella. Si bien la Administración tiene atribuidas la potestad de planeamiento y la responsabilidad fundamental en su ejecución, reservándose la dirección y supervisión del proceso, las personas propietarias del suelo ven modificado su derecho a ejecutar las obras de urbanización por una facultad de participar en los procedimientos de adjudicación de las mismas, que se atribuye mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia, sin perjuicio de la excepción licitatoria que, en determinados casos por razón del interés general, pueda aplicarse a la propiedad mayoritaria.

De conformidad con la citada legislación estatal, la ejecución urbanística tendrá lugar siempre bajo control público, clarificándose el carácter público de las obras de urbanización, de manera que las ejecutará la



Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/10	



Administración mediante financiación propia o de las personas propietarias, la Junta de Compensación, o de un agente urbanizador.

En conexión con lo anterior, se regulan las actuaciones de transformación urbanística, que pueden desarrollarse en cada clase de suelo, estableciendo de forma novedosa el procedimiento para acoger una iniciativa de este tipo, que no siempre ha de estar prevista en el planeamiento, sino que puede incorporarse a posteriori sin necesidad de tramitar una modificación de dicho instrumento, facilitando de este modo, las iniciativas tanto en suelo urbano como en suelo rústico.

Asimismo, el Anteproyecto regula la gestión de la actividad urbanística e iniciativa privada, estableciendo que las Administraciones con competencia en materia de ordenación urbanística tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada, pudiendo suscribir con particulares convenios urbanísticos de gestión con la finalidad de establecer los términos de colaboración para el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística.

En este contexto, el citado Anteproyecto, garantiza la seguridad jurídica de todos los operadores que intervienen en el proceso de transformación del suelo, favoreciendo el comportamiento competitivo.

En base a estas consideraciones podemos concluir que:

- 3.1. ¿La norma limita el libre acceso de las empresas al mercado? NO
- 3.2. ¿La norma restringe la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado? NO
- 3.3. ¿La norma reduce los incentivos para competir entre las empresas? NO

4. Efectos sobre la unidad de mercado.

4.a) ¿La norma regula o afecta al acceso a una actividad económica o a su ejercicio?. SÍ

4.b) ¿La norma permite desempeñar esa actividad libremente o impone un régimen de intervención administrativa (autorización, declaración responsable o comunicación) u otras exigencias de acceso o ejercicio (requisitos de cualificación profesional inscripción en registros, entre otros)?

El proyecto normativo impone tres regímenes de intervención administrativa: autorización, declaración responsable o comunicación.

Los preceptos en los que aparecen recogidos son los siguientes:

-Licencia: Artículos: 14, 22, 53, 128, 131, 132.

-Resto de autorizaciones: Artículos: 23, 86, 175, 176, 177, D.A10ª.

-Declaración responsable: Artículos 129, 132, 159, D.A10ª

-Comunicación: Artículo 129

La adaptación de la normativa urbanística a las exigencias de la Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, llevada a cabo por la Ley autonómica 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas, trajo consigo la modificación de la LOUA, añadiéndose una nueva disposición adicional decimocuarta, que vino a eximir en determinados supuestos, la exigencia de obtención de licencia previa, sustituyéndola por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa. Esta previsión es ahora desarrollada en el cuerpo normativo con las adaptaciones requeridas por la nueva regulación del procedimiento administrativo



Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/10



común. A este respecto, es necesario señalar que se han revisado los procedimientos de intervención administrativa en los actos de edificación, al objeto de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, priorizando los mecanismos de declaración responsable, y comunicación previa en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria. Se justifica la medida, por un lado, sobre las obras en edificios existentes que se ajustan a la ordenación urbanística sobre suelo urbano y permiten un control a posteriori, sin que ello suponga una merma de la seguridad jurídica para los agentes que intervienen en el proceso edificatorio; y por otro lado, respecto a las licencias de ocupación y de funcionamiento de edificios y establecimientos para los que previamente se haya otorgado licencia de obras. El objeto del control administrativo, a posteriori en este caso, es comprobar que la obra ejecutada se ajusta a la licencia otorgada.

4.c) ¿El régimen de intervención, o los requisitos exigidos en el mismo, son necesarios y proporcionados, con arreglo a los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre? Sí.

Licencia:

Las razones de interés general que justifican dicha intervención son las siguientes: Protección del medio ambiente; prevención de daños sobre el medioambiente y el entorno urbano; patrimonio histórico-artístico.

Dicho régimen tiene su base en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Se entiende proporcionada la intervención administrativa, por ser de carácter necesaria y naturaleza preventiva, de carácter reglado, reservada en exclusiva al cumplimiento de la legalidad.

Declaración responsable:

Las razones de interés general que justifican dicha intervención son las siguientes: Protección de los consumidores, protección de los destinatarios de los servicios.

Es proporcionada la intervención administrativa, por entender que las actuaciones sujetas a declaración responsable, son de menor importancia, y por ende, no necesitadas de control previo, sino a posteriori.

Todas las actuaciones sujetas a declaración responsable, se fundamentan en las mismas razones de interés general y se justifican conforme el apartado anterior, y cumplen con el objetivo de agilizar los procedimientos.

Comunicación:

Las razones de interés general que justifican dicha intervención son las siguientes: Protección de los consumidores, protección de los destinatarios de los servicios.

Es proporcionada la intervención administrativa, por entender que las actuaciones sujetas a comunicación, son de menor importancia, y por ende, no necesitadas de control previo, sino a posteriori.

Todas las actuaciones sujetas a comunicación, se fundamentan en las mismas razones de interés general y se justifican conforme el apartado anterior, y cumplen con el objetivo de agilizar los procedimientos.



4.d) ¿Se impone algún requisito prohibido expresamente por el artículo 18.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre? NO.

Los requisitos regulados en los apartados b), c) y e) del artículo 18.2 se han declarado inconstitucionales y nulos por fallo del TC (Pleno) RTC/2017/79.

Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/10	



En el Anteproyecto no se imponen requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio (art 18.2.a); ni requisitos de seguro de responsabilidad civil o garantías equivalentes adicionales a las establecidas en el lugar de origen (art 18.2.d); ni exige requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación... para la obtención de ventajas económicas (art 18.2.f); ni requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones (art 18.2.g); ni requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente (art 18.2.h); ni cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio (art 18.2.i).

4.e) ¿La norma admite como válidos en su territorio los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio español, y prevé expresamente dicha validez? Sí.

4.f) ¿La norma aplica alguna de las excepciones al principio de eficacia nacional, de las previstas en el artículo 20.4 o en la disposición adicional primera de la ley 20/2013, de 9 de diciembre? La norma no guarda relación con esta cuestión.

El artículo 20 se ha declarado inconstitucional y nulo por fallo del TC (Pleno) RTC/2017/79.

4.g) ¿La norma genera duplicidades, un exceso de regulación o se regulan los mismos aspectos en distintas normas, de modo que se produzcan incoherencias, divergencias entre territorios e inseguridad jurídica? La norma no genera duplicidades, ni exceso de regulación sino todo lo contrario, tiene como objetivo la simplificación y agilización administrativa.

5. Impacto sobre las actividades económicas.

5.1 Características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación

El anteproyecto regula la ordenación territorial y urbanística que es una función pública que comprende la regulación e intervención en el mercado de suelo y de la vivienda, fomentando la rehabilitación de viviendas e incluyendo la gestión de los patrimonios públicos de suelo, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las áreas delimitadas al efecto y la promoción de la vivienda protegida. Asimismo, la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, y la transformación del suelo, mediante la regeneración y renovación de los tejidos urbanos y la urbanización del suelo rústico de manera sostenible.

Por todo ello, pese a que la norma no regula ninguna actividad económica en concreto, afecta a actividades de carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transporte, infraestructuras) y al sector de la construcción e inmobiliario, de especial relevancia para la economía.

5.2 Efectos sobre las empresas y las PYMEs.

¿La norma tiene una incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño? NO.

¿En particular, tiene una incidencia diferencial en las PYMEs? NO.



Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	8/10	



Además de las repercusiones directas que puede tener la normativa en el ámbito empresarial, para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse cuestiones como:

¿Se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones? Sí.

¿Se aumentan los costes operativos a las empresas? NO.

¿La norma impone obligaciones a las empresas que generan costes distintos de los soportados por sus competidoras en otras comunidades Autónomas, países de la UE o de fuera de la UE? NO.

¿Se facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo? Sí.

¿Se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo? Sí.

5.3 Efectos en el empleo.

¿La norma prevista regula las características de la contratación laboral a un nivel general o sectorial? No afecta.

Además de las repercusiones directas que puede tener la normativa en el ámbito laboral, para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse cuestiones como:

¿Se facilita o promueve la creación de empleo? SI, por los efectos económicos indirectos o inducidos por la norma.

¿Se induce directa o indirectamente la destrucción de empleo, mediante nuevos costes o restricciones? NO.

¿Se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas? No afecta.

¿La norma tiene efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas? No afecta.

5.4 Efectos en las personas consumidoras y usuarias.

A la vista de la materia que se regula en el anteproyecto, se considera que la norma no tiene incidencia en este apartado. No obstante, el correcto funcionamiento de los mercados exige que la información sea perfecta y completa para todos los agentes que operan en él. La existencia de asimetrías en la información, o la existencia de información incompleta, podrían provocar que el funcionamiento de los mercados no sea adecuado, constituyendo un fallo de mercado. Este fallo de mercado afectaría negativamente a la estructura competitiva del mismo, generando efectos negativos tanto sobre las empresas que operan en él como sobre los consumidores.



Para evitar posibles fallos de mercado derivados de falta de información, se regula en el anteproyecto el derecho de la ciudadanía y, en su caso, las entidades de participación ciudadana, a ser informadas por el municipio sobre el régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas de un terreno, parcela, solar o edificio determinado, mediante la emisión de una cédula urbanística.

Por otro lado, se establece que la ciudadanía y, en su caso, las entidades de participación ciudadana, tiene el derecho a participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de instrumentos de

Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	9/10



ordenación, gestión y ejecución territorial y urbanística en las formas que, en desarrollo de esta Ley, se habiliten al efecto.

5.5 Efectos sobre los precios de los productos y servicios.

¿Se restringe o limita la oferta de los productos o servicios? NO.

¿Se regulan tributos o cargas económicas a los operadores que podrían ser repercutidos en los precios? NO.

¿Se establecen tarifas o precios? No afecta.


¿Se prevé la actualización de los precios o tarifas mediante la referencia a un índice o indicador? No afecta.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Fdo: Andrés Gutiérrez Istria.



Código Seguro De Verificación:	BY574H9U24T4CMTR5G7DGBE5UCL3Z3	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	10/10	



MEMORIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

La presente memoria se redacta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el pasado día 1 de abril.

1.- Justificación de los principios de buena regulación:

a) Necesidad:

Tras el proceso participativo de consulta públicas realizado con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, en el que se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma, resulta evidente la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una nueva legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que cumpla los objetivos demandados por la ciudadanía, entre los que cabe destacar, por estar íntimamente relacionado con el principio de necesidad, la reducción de trámites en los procedimientos administrativos de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, licencias y proyectos.

El Consejo de Gobierno, consciente de esta necesidad, en su reunión del 7 de mayo de 2019, acordó instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a impulsar una nueva Ley de urbanismo para Andalucía, acogiendo con ello una demanda generalizada de los agentes implicados en la actividad urbanística de revisar la normativa vigente en la Comunidad Autónoma.

En la fase inicial de este anteproyecto, previa a su tramitación, se ha reflexionado detenidamente sobre la motivación e intención de la futura ley, con el asesoramiento de un grupo de personas expertas en esta materia, lo que ha supuesto una suma valiosa en cuanto a las aportaciones que debe contener la futura norma, consiguiendo que ésta sea más acertada y menos arbitraria.

b) Eficacia:

Desde el entendimiento de la ordenación del territorio y el urbanismo como una función pública, en este proyecto normativo se avanza en los mecanismos que se consideran más adecuados para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas, y por ende el interés general. Se apuesta por una identificación clara de los fines perseguidos, quedando debidamente justificado que el cauce más adecuado para garantizar su consecución, es una reforma integral de las leyes actuales, unificando en un único texto normativo la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTA) y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA). Esta nueva norma nace con el firme propósito de recortar de manera sustancial los trámites innecesarios en los procedimientos, cumpliendo con el principio de eficacia.

c) Proporcionalidad:

Se ha optado por una ley poco intervencionista, que resta complejidad a los trámites y procedimientos administrativos para los instrumentos de planeamiento urbanístico, licencias y proyectos, sin perjuicio de



Código Seguro De Verificación:	BY574X9NSAFMX8LNN9RLGH4QZ6EZW3	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/5



las exigencias debidamente ponderadas que la tutela pública de la actividad territorial y urbanística deben imponer para velar por el interés público.

d) Seguridad jurídica:

El marco normativo actual ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica. Para superar estas deficiencias, es necesaria una reforma integral y estructural de la legislación territorial y urbanística andaluza, que tenga como ejes vertebradores, la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos para favorecer y fomentar la actividad económica así como la relación de la ciudadanía y las empresas con las Administraciones implicadas.

Este anteproyecto establece una regulación más clara de la ordenación territorial y urbanística, eliminando conceptos indeterminados, que resten seguridad jurídica, facilitando de este modo su conocimiento y posterior aplicación a todos sus destinatarios, ya sean Administración Pública, personas físicas o jurídicas.

La iniciativa normativa se ejerce de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, generando un marco normativo estable y predecible, que favorece la participación, la transparencia y la accesibilidad a la información.

e) Transparencia:

Para facilitar la participación ciudadana, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se ha recabado la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la misma a través del portal web de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de acuerdo con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Una vez que se acuerde el inicio de la tramitación del anteproyecto, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio tiene previsto realizar unas jornadas de difusión y participación para dar a conocer el texto a los principales colectivos afectados, recabando de los mismos las mejoras que puedan proponerse. Por otro lado, tras el trámite de audiencia e información pública, se ha previsto la realización de encuentros sectoriales con los principales agentes implicados.

f) Eficiencia:


En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa no impone cargas que supongan la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas, sino al contrario, provoca una considerable reducción de aquellas, suprimiendo requisitos y trámites requeridos por la legislación actual aplicable. Este anteproyecto configura un nuevo modelo territorial y urbanístico, mucho más eficiente, menos rígido y determinista, que permitirá avanzar a los agentes implicados, reduciendo trabas innecesarias que lastran el bienestar ciudadano.

Asimismo, respecto a si el proyecto normativo racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos, cabe hacer alusión a que la nueva ley ha incluido como objetivo prioritario, la sostenibilidad en la actividad urbanística, apostando por un desarrollo urbano sostenible.

Por todo ello, la futura norma establece una regulación conforme al principio de eficiencia, acomodando el fin perseguido a los recursos, siempre limitados, de la Administración.



Código Seguro De Verificación:	BY574X9NSAFMX8LNN9RLGH4QZ6EZW3	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/5



2.- Razón de interés general que justifica la aprobación de la norma.

La razón de interés general que justifica la aprobación de la norma es mejorar la calidad de vida de la ciudadanía andaluza, desde varias perspectivas:

- a) La económica, fomentando la creación de empleo y riqueza, y evitando costes innecesarios vinculados con la actividad urbanística.
- b) La medioambiental, velando por el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la ciudadanía y la utilización racional de los recursos naturales.
- c) La social, preservando la identidad de la ciudad, y transformando el espacio público urbano en lugares confortables y habitables.

3.- Objetivos perseguidos y la justificación de que la disposición a aprobar es el instrumento más adecuado para lograrlos.

En este apartado se remite a lo indicado en la Memoria Justificativa.

4.- Constatación de que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones, para alcanzar tales fines.

En todo el articulado se intenta favorecer a la ciudadanía en la consecución de sus fines. En materia urbanística, se establecen una serie de exigencias debidamente ponderadas que la tutela pública de la actividad urbanística debe imponer para velar por el interés público. Cabe citar como ejemplo, la exigencia sobre la idoneidad técnica y viabilidad económica respecto a la delimitación de las unidades de ejecución por el instrumento de planeamiento que establezca la ordenación detallada.

En materia de disciplina urbanística, prima como interés general, la salvaguarda del entorno y el medioambiente, y en base a ello, podrán ordenarse las medidas necesarias para asegurar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad del entorno y del interior, así como las imprescindibles y económicamente viables para reducir los impactos ambientales y paisajísticos más negativos.

En base a lo anterior, las exigencias y medidas que se establecen en la norma, resultan proporcionadas para alcanzar los fines pretendidos, sin suponer una merma de derechos ni restricciones.

5.- Justificación sobre el rango del proyecto normativo y su debida coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.

La necesidad de elaborar una ley viene justificada, entre otros motivos, por la naturaleza de los contenidos que se regulan en el anteproyecto. Así, el artículo 3.1 de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, regula los regímenes de autorización que afectan a las actividades económicas, estableciendo la siguiente reserva de ley para establecer los regímenes de autorización:

“En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa reguladora del acceso a las actividades económicas y su ejercicio sólo podrá establecer regímenes de autorización mediante ley, siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal.

Únicamente, cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria, tratado internacional o se derive de lo dispuesto en una ley estatal de carácter básico, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la ley.”



Código Seguro De Verificación:	BY574X9NSAFMX8LNN9RLGH4QZ6EZW3	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/5



Por otro lado, la reserva de ley se justifica por imperativo del artículo 25.1 de la Constitución Española, en lo relativo al capítulo de infracciones y sanciones que el anteproyecto contiene.

6.- Descripción de los trámites seguidos en el procedimiento de tramitación del anteproyecto para su iniciación.

FASES DEL PROCEDIMIENTO:	TRÁMITES REALIZADOS DURANTE CADA FASE:
0.-ACTUACIONES PREVIAS.	1. Consulta pública previa (del 28-01-20 al 27-02-20).
	2. Borrador 01.
I.- PREPARACIÓN.	1. Borrador 0.2
	2. Borrador de Memoria Justificativa.
	3. Borrador de Memoria de Evaluación de Impacto de Genero.
	4. Borrador de Memoria de Evaluación de los derechos de la Infancia.
	5. Borrador de Memoria Económica.
	6. Borrador de Informe de Valoración de Cargas Administrativas.
	7. Propuesta sobre ulteriores trámites.
	8. Borrador de Memoria de Evaluación de la Competencia.
	9. Borrador de Memoria de Análisis de Impacto Normativo.
	10. Memoria sobre participación ciudadana.
II.- INICIACIÓN.	1. Borrador 1.
	2. Memorias definitivas.
	3. Propuesta de Acuerdo de Inicio de la SGIMOT.
	4. Conformidad del resto de Consejerías.
	5. Acuerdo de Inicio de la Consejera.

7.- Participación de los agentes y sectores interesados.

En este apartado se remite a lo expuesto en la Memoria sobre la participación ciudadana y demás actuaciones previas, donde se detalla la participación de los agentes y sectores interesados, incorporándose como Anexo a la citada memoria una ficha-resumen de cada una de las aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, previa a la elaboración del anteproyecto.

8.- Estudio de valoración de las cargas administrativas derivadas de la norma, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias.

En este apartado se remite a lo expuesto en el Informe de Valoración de Cargas Administrativas.

9.- Factores tenidos en cuenta, en los procedimientos administrativos regulados en este anteproyecto, para fijar su plazo máximo de duración, así como previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión.



Código Seguro De Verificación:	BY574X9NSAFMX8LNN9RLGH4QZ6EZW3	Fecha	17/05/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/5



Los procedimientos administrativos fijan plazos máximos de duración, en aras a conferir una mayor seguridad jurídica, así como justificar una verdadera simplificación en la tramitación. En la futura norma, cabe destacar que se reducen los plazos máximos de tramitación relativos a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística que aprueba la Consejería con competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pasando de cinco meses a tres meses, en caso de revisión del instrumento y simplificándose hasta un mes, en caso de modificaciones. El factor tenido en cuenta para marcar el plazo propuesto es la agilización administrativa, que va a suponer el reforzamiento de la coordinación de los informes preceptivos sectoriales, por parte de la citada Consejería.

10.- Cuando se trate de la creación de nuevos órganos, la acreditación de la no coincidencia de sus funciones y atribuciones con la de otros órganos existentes.

Este anteproyecto no crea nuevos órganos administrativos.

11.- Cuando se establezca que el silencio tendrá efecto desestimatorio, se expondrá específicamente la razón imperiosa de interés general que lo justifica, en los supuestos en los que el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio.

En el anteproyecto, se regula el silencio desestimatorio:

-En el procedimiento de sustitución del sistema de actuación por compensación en relación con la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística .Dicho silencio viene justificado en virtud del régimen de tutela administrativa de la actividad urbanística.

-En el procedimiento de autorización de actuaciones extraordinarias en suelo rústico, vendría justificado como salvaguarda de la protección de medio ambiente.

12.- Cuando se establezcan nuevos trámites en los procedimientos administrativos, adicionales o distintos a los previstos en la legislación del procedimiento administrativo común, se justificará que son eficaces, proporcionados y necesarios para la consecución de los fines propios del procedimiento.

No se establecen nuevos trámites adicionales o distintos a los regulados en la legislación del procedimiento administrativo común, manteniendo en su caso, los establecidos en la legislación urbanística vigente.

13.- Cuando concretamente se establezca una limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica, como la exigencia de una autorización, se motivará específicamente el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación en relación con tales medidas.

No se establecen limitaciones de acceso al ejercicio de la actividad económica, sino por el contrario, se revisan procedimientos en concreto de actos de edificación, priorizando los mecanismos de declaración responsable y comunicación previa, al objeto de eliminar cargas administrativas.



EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Fdo: Andrés Gutiérrez Iстриa.

Código Seguro De Verificación:	BY574X9NSAFMX8LNN9RLGH4QZ6EZW3	Fecha	17/05/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/5	

ACUERDO DE INICIO.
ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Visto el Anteproyecto de Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y la documentación que lo acompaña, de conformidad con lo establecido en el artículo 43. 2, 3 y 7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, a propuesta de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio,

ACUERDA

Primero.- Iniciar el procedimiento de elaboración del ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA y elevarlo al Consejo de Gobierno, a fin de que éste lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites.

Segundo.- Proponer al Consejo de Gobierno que declare la urgencia en la tramitación del anteproyecto de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27. 4, en relación con el artículo 43.7, ambos de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Tercero.- Proponer al Consejo de Gobierno que acuerde someter el ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA a los trámites de audiencia e información pública por plazo de un mes. Los plazos surtirán efectos cuando se levante la suspensión establecida en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Cuarto.- Proponer al Consejo de Gobierno que acuerde conceder audiencia a las entidades y organismos que se relacionan en el Anexo. Sin perjuicio de lo anterior, durante la tramitación del procedimiento, podrá concederse audiencia a otros organismos o entidades, así como recabar informes, cuando ello resulte necesario o conveniente.

CONSEJERA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.
Fdo.: María Francisca Carazo Villalonga.



c/ Pablo Picasso, s/n. 41071 . Sevilla

Código Seguro De Verificación:	BY5742DG3DMCYAVJ5MEB69YRHPL86B	Fecha	18/05/2020
Firmado Por	MARIA FRANCISCA CARAZO VILLALONGA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/2



A N E X O

Relación de entidades a las que se propone conceder audiencia:

1. Todas las Consejerías de la Junta de Andalucía.
2. Administración General del Estado y sector público estatal relacionado con la materia.
3. Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
4. Consejos y colegios profesionales andaluces relacionados con la materias
5. Confederación de Empresarios de Andalucía
6. Organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma.
7. Asociaciones y confederaciones de promotores y constructores.
8. Asociaciones de ecologistas con mayor implantación en Andalucía.
9. Confederaciones vecinales andaluzas.
10. Asociaciones más representativas de propietarios de viviendas irregulares.
11. Confederaciones de consumidores con mayor implantación en Andalucía.
12. Asociaciones de defensa del Patrimonio Histórico Andaluz con mayor implantación en la Comunidad Autónoma.



c/ Pablo Picasso, s/n. 41071 . Sevilla

Código Seguro De Verificación:	BY5742DG3DMCYAVJ5MEB69YRHPL86B	Fecha	18/05/2020	
Firmado Por	MARIA FRANCISCA CARAZO VILLALONGA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/2	



3. Otras disposiciones

Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio

Resolución de 19 de mayo de 2020, de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, por la que se somete a los trámites de audiencia e información pública el anteproyecto de ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

Acordado el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía por la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, el Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 18 de mayo de 2020, acordó someter el mismo a los trámites de audiencia e información pública, conforme al artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y al artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuando un anteproyecto de ley afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la Consejería proponente podrá acordar la realización de un trámite de audiencia, en los términos previstos en el artículo 45.1.c) de la misma ley. Este último precepto regula, entre otros aspectos, que cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante un plazo razonable no inferior a quince días hábiles.

El artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

En virtud de lo expuesto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, y en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y conforme al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020,

R E S U E L V O

Primero. Someter a los trámites de audiencia e información pública, durante el plazo de un mes, el anteproyecto de ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. El cómputo del plazo se iniciará a partir del día siguiente al de la pérdida de vigencia de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Segundo. El texto del anteproyecto de ley quedará expuesto, durante dicho plazo, para general conocimiento, en el Portal de la Junta de Andalucía mediante el punto de acceso identificado con la expresión «Participación pública en proyectos normativos» <http://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/audiencia-informacion.html>

Tercero. Las alegaciones al anteproyecto deberán dirigirse a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio y se presentarán, preferentemente, en el Registro Electrónico

de la Junta de Andalucía, a través de la presentación electrónica general, disponible en el enlace <https://juntadeandalucia.es/servicios/ayuda/presentacion-electronica.html>, o bien en formato papel presentado en las oficinas de registro situadas en el Edificio Torretriana en Sevilla y las de las Delegaciones de Gobierno en cada provincia, en cumplimiento de la Orden de 15 de marzo de 2020, por la que se determinan los servicios esenciales de la Administración de la Junta de Andalucía con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener el COVID-19, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 82 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Cuarto. En cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la documentación correspondiente a este proyecto normativo estará disponible en el Portal de Transparencia, al que se podrá acceder a través del siguiente enlace <https://juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/196232.html>

Sevilla, 19 de mayo de 2020.- El Secretario General, Andrés Gutiérrez Istria.

OBSERVACIONES DE LA UNIDAD DE IGUALDAD DE GÉNERO A LA MEMORIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EMITIDO POR LA SECRETARÍA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

Con fecha 22 de febrero de 2012, se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del informe de evaluación del impacto de género estableciendo que es responsabilidad del centro directivo emisor de la norma, la elaboración de un informe que de cuenta del impacto que, previsiblemente, la misma pudiera causar por razón de género. Asimismo establece el procedimiento de valoración del preceptivo informe de impacto de género en las normas, asignando esta función a las respectivas Unidades de Igualdad de Género de cada Consejería.

En el caso de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, corresponde a la Secretaría General Técnica velar por el cumplimiento de la aplicación de la transversalidad del principio de igualdad entre hombres y mujeres en todas las actuaciones de la Consejería ostentando las funciones de la Unidad de Igualdad de Género previstas en el artículo 60 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía en virtud de lo establecido en el artículo 8. 1 n) del Decreto 107/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

Por el Servicio de Legislación de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio se solicita la emisión de las observaciones que, en su caso procedan, sobre la memoria de evaluación del impacto de género que emite la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio sobre el Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

En la citada memoria de evaluación del impacto de género, se considera que las disposiciones del Anteproyecto, dado los términos y el alcance del mismo así como las medidas que contiene, referidas exclusivamente a aspectos territoriales y urbanísticos, carecen de repercusión a efectos de igualdad y no discriminación por razón de sexo.

La materia regulada por el Anteproyecto de Ley se refiere a la ordenación del territorio a través de directrices, planes y proyectos que regulan las actuaciones sobre el territorio. Asimismo, comprende la actividad pública urbanística, comprensiva de la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo y de la transformación de éste mediante urbanización y edificación.



Código Seguro De Verificación:	BY57429CQBS2FZGWX8QHNQ6M325EN	Fecha	28/05/2020
Firmado Por	ANA MARIA ROBINA RAMIREZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/2



Al respecto, esta Unidad de Igualdad de Género considera que el Anteproyecto de Ley objeto de análisis debe considerarse NO PERTINENTE al género al considerar que el mismo no va a producir incidencia directa en las personas, mujeres y hombres, ni afectar al acceso a los recursos públicos, al no generar el referido Anteproyecto incremento de gastos ni disminución de ingresos como indica la correspondiente Memoria Económica.

La redacción del proyecto de Decreto, objeto del presente informe, es, en general, respetuoso con el lenguaje integrador de género, a tenor de lo establecido en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, anteriormente citada, y en la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, para evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

No obstante se estima conveniente formular las siguientes observaciones en lo que respecta a determinada terminología empleada:

- Utilizar con carácter general los términos “persona propietaria”, como así se hace en diversos artículos, en lugar del término “propietario”

-Sustituir términos tales como “Ponente”, “Interesado” y “afectados”, por los términos “Persona ponente” o “Persona que efectúe la ponencia”, “Persona interesada” y “Personas afectadas”.

-En la Disposición Adicional Quinta “Las Comisiones Provinciales de Valoración”, se propone sustituir, en su apartado 3, la denominación de miembros de las mismas en el sentido siguiente:

a) Presidente: sustituir por “Presidencia”

b) Vocales:

2º.-Cuatro personas funcionarias al servicio de la Junta de Andalucía pertenecientes al Grupo A.1. De ellas al menos uno prestará servicios en la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y otro en la Consejería competente en materia de Hacienda.:Sustituir por los términos una y otra.

3º.-Notario: Añadir el término Notaria.

c) Secretario: sustituir por el término “Secretaría”.

LA CONSEJERA TÉCNICA,
responsable de
LA UNIDAD DE IGUALDAD DE GÉNERO

Código Seguro De Verificación:	BY57429CQB52FZGWX8QHNQ6M325EN	Fecha	28/05/2020
Firmado Por	ANA MARIA ROBINA RAMIREZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/2



61.022.2020

INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO DE LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

Se ha recibido para informe el anteproyecto de ley arriba indicado remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

El anteproyecto está integrado por dos 178 artículos, diez disposiciones adicionales, siete transitorias, una derogatoria y seis finales. El borrador está identificado como “Borrador 1 18/5/2020.

En la solicitud se informa que la documentación del expediente se encuentra accesible en el Portal de Transparencia.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, así como en el artículo 5 del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

II.- CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

Primera.- Sobre las relaciones interadministrativas recogidas en el anteproyecto.

Las relaciones interadministrativas resultan fundamentales en las materias de ordenación del territorio y de urbanismo que regula el anteproyecto, al intervenir varias Administraciones Públicas con competencias compartidas o concurrentes.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), regula con carácter básico las relaciones interadministrativas. Por ello debe tenerse en cuenta su título III, que establece los principios generales de las relaciones entre Administraciones Públicas, resultando de especial importancia la definición de los principios de colaboración, cooperación y coordinación recogidos en los párrafos c), d) y e) del artículo 140.1, desarrollados en los artículos siguientes.

Por motivos de seguridad jurídica y a fin de no incurrir en contradicciones con la legislación básica en materia de régimen jurídico del sector público, deberá revisarse el uso de estos términos y adecuarlos a las definiciones del artículo 140.1 de la Ley 40/2015. Es especialmente relevante la revisión del artículo 6 del anteproyecto.

Por otra parte, se observa el uso, para determinadas relaciones entre Administraciones Públicas, del término “concertación”, término que no se encuentra entre los tipos de relaciones interadministrativas de la Ley 40/2015. Además de en el artículo 6, se recoge este término o similar en los artículos 50, 132 y 141.

Puesto que este concepto se recoge en la normativa vigente en materia ordenación del territorio, que será derogada con la aprobación del anteproyecto, se recomienda su sustitución por otro



Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/11



que se encuentre en la normativa básica de régimen jurídico del sector público o, en caso de mantenerse, se le dote de una definición que establezca su alcance y permita diferenciarlo de los restantes tipos de relaciones entre Administraciones Públicas.

Segunda.- Sobre el posterior desarrollo reglamentario de procedimientos establecidos en el anteproyecto.

El anteproyecto de ley menciona una serie de procedimientos administrativos, regulándolos en algunos casos en sus aspectos básicos, y disponiendo su posterior desarrollo reglamentario (por ejemplo, en los artículos 35, 80, 81, 96, 98, 104, 106, 109, 110, 154, 157 o 175, entre otros).

A este respecto, se recuerda que, de conformidad con el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), sólo mediante ley podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada con carácter general el silencio administrativo tiene sentido positivo, salvo que establezca lo contrario una norma con rango de ley o en los supuestos contemplados en los párrafos segundo y tercero de este mismo artículo.

Tercera.- Sobre la identificación de la Consejería competente.

El anteproyecto, para referirse a la Consejería competente en la materia que regula, emplea con carácter general la expresión "Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo".

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no se trata de una sola competencia sino de dos (la ordenación del territorio, por un lado, y el urbanismo, por otro) acumuladas en una sola Consejería. Actualmente, esta expresión no provoca problemas en cuanto a la identificación de la Consejería a la que se está haciendo referencia, pero dada la vocación de permanencia de esta norma y los posibles cambios que puedan producirse en las reestructuraciones de consejerías, sería aconsejable realizar un esfuerzo por diferenciar, en la medida de lo posible, entre una y otra materia a la hora de identificar la competencia de la Consejería, tal como se hace en materia de urbanismo en los artículos 78 y 84.

Cuarta.- Sobre la creación del cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

Analizado el texto del anteproyecto se reiteran las observaciones trasladadas por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública a la Viceconsejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio mediante oficio de fecha 23/04/2020, n.º registro de salida 202099900369470.

No obstante, se manifiestan las siguientes observaciones en relación con la exposición de motivos y la documentación que acompaña al anteproyecto del Ley. Las restantes observaciones, al estar relacionadas con la disposición adicional sexta, se expondrán más adelante.

Con carácter general debe reiterarse que es significativa la ausencia en la exposición de motivos del anteproyecto de ley de las razones que apoyarían la creación del cuerpo de Subinspectores. Sólo en su disposición adicional sexta (la que crea dicha subinspección) se hace una escueta referencia sobre este extremo en el inciso final del apartado 1, donde se recoge "... en apoyo del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda". Por tanto deberían manifestarse en la exposición de motivos las razones que fundamentarían su creación, amén de recogerse también en la memoria



Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/11



justificativa del anteproyecto de ley, de forma que pueda valorarse adecuadamente si está justificada realmente la necesidad de creación de este Cuerpo.

Asimismo debería hacerse mención explícita a la especificidad de sus funciones y a las razones por las cuales las mismas no podrían realizarse por el resto de cuerpos de funcionarios públicos ya existentes.

Por otro lado, y a la vista de las funciones de la inspección recogidas en el articulado de la Ley, se traslada que no existen diferencias entre las funciones atribuidas a los inspectores y a los subinspectores, dejando a un posterior desarrollo reglamentario la concreción de dichas funciones.

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES AL ANTEPROYECTO.

Artículo 7. Coordinación y colaboración público-privada.

En este artículo se prevé como mecanismo de colaboración público-privada los “convenios de gestión”, declarados en el apartado 4 como de *“carácter jurídico administrativo”*.

Se recomienda una remisión al capítulo VI del título preliminar de la Ley 40/2015, donde se regulan con carácter básico los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas.

Puesto que en la normativa básica no se contemplan los “convenios de gestión”, deberá concretarse su régimen jurídico y las posibles peculiaridades que puedan existir con respecto a la regulación básica de los convenios.

Artículo 18. Delimitación de las actuaciones de transformación urbanística.

Apartado 3.b).

El literal del apartado es *“La aprobación de la iniciativa para promover la transformación del suelo corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a los propietarios, en los supuestos previstos en esta ley...”*.

Se deberá revisar la redacción, pues con la actual se puede interpretar que también se otorga a los propietarios la facultad de aprobar una iniciativa de transformación del suelo, cuando lo lógico es que sólo puedan proponerla.


Apartado 3.c).

Se determina el inicio del cómputo del plazo de resolución y notificación del procedimiento iniciado a solicitud de persona interesada con la expresión *“desde la fecha de la solicitud”*.

Esta expresión puede dar lugar a equívocos, por lo que deberá sustituirse por la empleada en el artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015, donde se establece que el cómputo de los plazos en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada se contarán *“desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”*. Debe tenerse en cuenta que, de mantenerse la redacción del anteproyecto, la presentación de una solicitud por cualquiera de los medios previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015 iniciaría el cómputo del plazo para dictar y notificar la resolución.

Asimismo, y conforme a como se expresa el artículo 24.1 de la Ley 39/2015 u otros similares, deberá completarse la frase final indicando que, si se hubiera iniciado a solicitud de parte, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima a la persona interesada a entenderla desestimada por silencio administrativo.

Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/11



Artículo 44. Procedimiento y tramitación.

Apartado 6.

La redacción de este apartado plantea dudas sobre su contenido. Expresa literalmente: *“Con anterioridad a la elaboración del Plan, se elaborará un Diagnóstico Territorial Propositivo o Borrador del Plan, que se remitirá a las Corporaciones Locales afectadas, para que en el plazo de un mes puedan formular sus observaciones...”*.

Sin embargo, la fase anterior a la elaboración del Plan es la formulación de éste. De referirse a esta fase, debería hacerse referencia a este borrador en los apartados 3 o 4, para evitar confusiones entre los documentos de la formulación del plan y los documentos de elaboración del plan.

En cualquier caso, debería indicarse el órgano al que corresponde la elaboración de este “Diagnóstico Territorial Propositivo o Borrador del Plan”.

Artículo 50. Proyecto de Actuación Autonómica.

Apartado 7.

En atención a la regulación básica en materia de convenios y de las relaciones interadministrativas, contenidas en la Ley 40/2015, deberá sustituirse la expresión “convenios de colaboración” por la de “convenios”.

Esta observación se hace extensiva a otras menciones similares en el articulado, como la del artículo 132.6 del anteproyecto.

Artículo 51. Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

Apartado 2.

Deberá aclararse el concepto de “órgano promotor”, indicando si se trata de un órgano público, es decir, perteneciente a una Administración Pública, o puede referirse también a una entidad privada, en cuyo caso el uso del término “órgano” puede inducir a confusión.

Asimismo, en el caso de que se trate de un órgano administrativo, deberá aclararse si es o no el mismo que el “competente para la tramitación” que se menciona en el apartado 3.


Apartado 3.

En este apartado se establece que el *“El plazo para la emisión del informe será de dos meses, contados desde la fecha en que la documentación a que se refiere el apartado 2 haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. Transcurrido este plazo sin pronunciamiento expreso se considerará que el informe tiene carácter favorable, si bien no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial y urbanística”*.

En relación con la indicación del inicio del cómputo del plazo para emitir el informe, sorprende que no se vincule a la fecha de petición de emisión del informe, sino a la presentación de documentación de la Administración competente para la tramitación de la actuación con incidencia en la ordenación del territorio. Debe tenerse en cuenta que un informe no se tramita, sino que se emite previa petición en el curso de la tramitación de un procedimiento, por lo que la expresión “competente para su tramitación” remite al órgano al que corresponde instruir el procedimiento sobre la actuación con incidencia en la ordenación del territorio, órgano que, por otra parte, se desconoce.

En segundo lugar, y a fin de evitar conflictos de interpretación, se debería expresar con mayor claridad a qué registro electrónico se está haciendo referencia, teniendo en cuenta que, por lo que se deduce del apartado 4, el órgano competente para tramitar puede pertenecer a una Administración

Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/11



Pública distinta, en cuyo caso la petición de informe y su documentación llegará a la Consejería a través del Registro Electrónico Único regulado en los artículos 26 a 28 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante, Decreto 622/2019).

Pero si el órgano competente para tramitar pertenece a la Administración de la Junta de Andalucía, la transmisión de la petición y documentación se realizaría con los instrumentos previstos en el artículo 29 de ese Decreto sobre comunicaciones interiores, afectando a la indicación del inicio del cómputo del plazo para emitir el informe, lo que se pone de manifiesto a fin de que la redacción del apartado contemple estas posibilidades.

Artículo 80. Aprobación definitiva.

Apartado 3.

En este apartado se establece que *“Cuando la aprobación definitiva corresponda a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento será de tres meses, a contar desde el día siguiente a la presentación del expediente completo en el órgano competente para adoptar la resolución”*.

En relación con la indicación del inicio del cómputo del plazo para resolver y notificar, puesto que la Consejería dictará resolución previa solicitud, que irá acompañada del correspondiente expediente o documentación, deberá adaptarse la redacción a los términos del artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015. Y ello sin perjuicio de que concurran algunos de los supuestos previstos en su artículo 22 que impliquen la suspensión del plazo para resolver.

En cuanto al lugar de presentación, y de conformidad con el artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015, en relación con su artículo 16 y con los artículos 26 a 28 del Decreto 622/2019, la presentación de la solicitud y su documentación se realizará en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, dirigido a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Esta observación se hace extensible a los artículos 93.5, 103.3, 106.3 y 142.2.

Artículo 81. Tramitación a iniciativa privada.

Apartado a).

En este apartado se regula el procedimiento de admisión a trámite de una iniciativa privada de actuación de transformación urbanística, disponiendo que el plazo de resolución será de un *“máximo de dos meses, a contar desde su la entrada en el registro del órgano competente” (sic)*.

Se recuerda que el cómputo se iniciará desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación, de acuerdo con el artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015 en relación con su artículo 16.


Apartado b).

Se establece que *“El acuerdo sobre la aprobación inicial, o del Avance cuando sea preceptivo, deberá notificarse en el plazo de tres meses”*.

Deberá aclararse a partir de qué fecha se inicia el cómputo de este plazo, si desde la presentación de la solicitud de actuación, desde la decisión de admisión a trámite o desde la formulación, que según el apartado a) es posterior a la admisión a trámite: *“Antes de proceder a la formulación, ...”*.

A este respecto, debería regularse con mayor claridad cada una de estas fases o trámites.

Código:	43CVe910TQHJEMXXUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/11



Apartado c).

Se dispone que *“el plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres meses, a contar desde el día siguiente a la presentación de la solicitud...”*. Tal como se ha indicado para el apartado a), el cómputo de los plazos de los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada se inicia desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. Debe tenerse en cuenta que la solicitud puede presentarse en registros de otras Administraciones Públicas o por otros medios, conforme establece el artículo 16.4 a) de la Ley 39/2015.

Artículo 93. Reparcelación.

Apartado 5.

En este apartado se diferencia entre “Administración actuante” y “Administración competente”. Deberá delimitarse con claridad los supuestos y el reparto de estas competencias cuando recaen en diferentes Administraciones.

En este apartado sólo se regula el procedimiento en el supuesto de que coincidan Administración actuante y competente, pero nada se establece en los restantes supuestos.

En cuanto a la indicación del plazo condicionada a la presentación completa de la documentación, nos remitimos a lo manifestado para el artículo 80.3.

Artículo 104. La Junta de Compensación.

Apartado 5.

Este apartado guarda más relación con el procedimiento de reparcelación que con la regulación de las juntas de compensación, por lo que se propone su traslado al artículo 93, pudiendo incorporarse remisiones normativas en ambos artículos para completar la regulación de estas dos materias.

Artículo 105. Modalidad simplificada del sistema de compensación.

Apartado 2.

Deberá aclararse la expresión *“La iniciativa debe formalizarse por escrito ante la Administración actuante...”*. Si se trata de la presentación de una solicitud de iniciativa, deberá expresarse en los términos de la normativa básica en materia de procedimiento administrativo común.

Artículo 118. Entidad de urbanización.


Apartado 2.

Este apartado regula el procedimiento de aprobación de los estatutos de las entidades de urbanización.

Se hace notar que no se establece el sentido del silencio, por lo que se aplicaría supletoriamente lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 39/2015.

En cuanto a la indicación del plazo, como ya se ha expresado para artículos anteriores, deberá ajustarse a los términos del artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015.

Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/11



Por otra parte, el inciso final “...siendo sus acuerdos susceptibles de recurso de alzada ante el Ayuntamiento” no guardan relación con el procedimiento de aprobación, por lo que se propone que se separe en una frase o apartado independiente.

Artículo 134. Derechos de tanteo y retracto. Delimitación de áreas.

Apartado 6.

Se debería recoger desde cuándo se computa el plazo de 10 años.

Artículo 140. Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

En relación con el título de este artículo y la materia regulada, deberá tenerse en cuenta que, en la legislación básica en materia de procedimiento administrativo común, la expresión “comunicación previa” ha sido sustituida por “comunicación”, tal como se encuentra regulada en el artículo 69 de la Ley 39/2015. Deberá realizarse una revisión del texto en este sentido, apreciándose sin embargo un uso correcto en los artículos 14, 139 o 144 del anteproyecto.

En cuanto a la declaración responsable, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 69.1 de la misma Ley: *“el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable”.*

Por otra parte, se recuerda la obligación establecida en el artículo 69.5 de la Ley 39/2015 por el que: *“Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados”.*

Apartado 2.

En este apartado se exige la presentación de la documentación necesaria para el ejercicio del derecho que se pretende ejercer con la declaración responsable. A este respecto es preciso hacer notar que la presentación de una declaración responsable, exime de la presentación de la documentación acreditativa junto con tal declaración, ya que tal y como se ha indicado el artículo 69 de la Ley 39/2015, especifica que la persona interesada “dispone” de la documentación acreditativa que presentará cuando le sea requerida de forma expresa por la Administración.

El último párrafo de este apartado deberá formularse en otros términos, pues no regula una situación que se presente “en todo caso”, sino sólo en los supuestos del artículo 140.1.d) del anteproyecto (primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones).

Apartado 3.


En este apartado se establece que *“La declaración responsable faculta para realizar la actuación urbanística pretendida en la solicitud...”*.

A fin de no inducir a confusión, y teniendo en cuenta que la declaración responsable sustituye a una solicitud, pues no inicia un procedimiento sometido a resolución para el ejercicio de un derecho, deberá suprimirse el término “solicitud” de este apartado.

Esta observación es extensible al apartado 5.



Código:	43CVe910TQHJEMXXUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/11



Apartado 6.

Este apartado regula la comunicación. Puesto que los apartados 4 y 5 son aplicables tanto a la declaración responsable como a la comunicación, se propone regular su contenido antes de los apartados que son de aplicación común.

Artículo 143. Eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención administrativa.

Apartado 2.

El contenido de este apartado está íntimamente vinculado al del artículo 140.6.c), por lo que se recomienda remisión normativa en uno u otro o en ambos.

Por otra parte, la redacción parece más acorde con una resolución de concesión de prórroga que con una prórroga sujeta a comunicación, pues los efectos de esta última se producen desde el momento de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación de la Administración.

Apartado 3.

En este apartado se regula la declaración de “caducidad” de una licencia urbanística por incumplimiento de los plazos de inicio o ejecución.

A fin de no confundir con la caducidad regulada en el artículo 95 de la Ley 39/2015, deberá diferenciarse con una expresión más precisa, como la empleada en el apartado 4 de “caducidad de los efectos”.

Apartado 4.

Este apartado debería ser objeto de remisión normativa al artículo 140, por estar ambos íntimamente vinculados.

En relación con el cómputo de la vigencia de las actuaciones sometidas a declaración responsable, se establece que *“el día inicial del cómputo será el siguiente a la presentación de la declaración responsable en el Ayuntamiento correspondiente”*. Debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 69.3 de la Ley 39/2015, las declaraciones responsables surten efectos desde el día de su presentación.

En el segundo párrafo de este apartado, se determina que puede solicitarse prórroga, mediante comunicación. Tal como se ha indicado para el artículo 140, deberá mejorarse la redacción para eliminar la alusión a la solicitud, que es incompatible con la comunicación de prórroga.


Artículo 148. Situación legal de ruina urbanística.

Apartado 2 a).

En este párrafo se establece que la declaración de la situación legal de ruina urbanística *“corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte interesada, previa tramitación del correspondiente procedimiento, en el que, en todo caso, deberá darse audiencia al propietario y demás titulares de derechos afectados, salvo inminente peligro que lo impidiera. El plazo máximo de notificación de la resolución expresa será de tres meses desde la fecha del acuerdo de iniciación”*.

De este literal se desprende que nos encontramos ante dos procedimientos sobre una misma materia, según se inicie de oficio o a solicitud de persona interesada. Sin embargo, en el último inciso sólo se indica el inicio del cómputo del plazo para resolver el procedimiento iniciado de oficio, faltando la información necesaria para los supuestos iniciados a solicitud de persona interesada.

Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	8/11



Artículo 157. Imposibilidad de ejecución.

Apartado 2.

Por resultar más precisa, deberá sustituirse la expresión “afectados” por “interesados”.

Artículo 172. Procedimiento sancionador.

Apartado 1.

Deberá indicarse el momento del inicio del cómputo del año.

Apartado 2.

Deberá completarse la última oración del apartado indicando que la suspensión interrumpirá el plazo de prescripción de la infracción.

Disposición adicional cuarta. Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico.

Apartado 4.b).

Se establece un plazo máximo de 20 días para formular alegaciones en el trámite de información pública. Se recuerda que éste es el plazo mínimo establecido en el artículo 83.2 de la Ley 39/2015.

Apartado 4.c).

Sorprende que una norma con rango de ley atribuya la competencia para resolver un procedimiento a un órgano directivo central concreto (la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia de vías pecuarias), pudiendo limitar así la capacidad del Consejo de Gobierno para establecer y distribuir las competencias de las Consejerías a través de los decretos de estructura orgánica. A esto se añade que actualmente esta competencia recae en el órgano directivo central competente en materia de vías pecuarias y no en la Secretaría General Técnica de la misma Consejería.

Disposición adicional sexta. Creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.


Según lo manifestado por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública en el oficio referido en la consideración general cuarta, se ponen de manifiesto las siguientes observaciones:

1.- No puede prestarse conformidad a la creación de un nuevo “cuerpo de Subinspección” ya que se está trabajando en la Estrategia de Recursos Humanos de la Junta de Andalucía (2020-2030) y se encuentra en elaboración el futuro texto de la Ley de la Función Pública Andaluza, en la cual se crearán o reconfigurarán los cuerpos y especialidades de funcionarios existentes, así como sus opciones, en su caso. Por este motivo, se considera que lo más adecuado sería abordar su creación cuando se cumplimente el oportuno trámite de audiencia de la futura Ley de la Función Pública de Andalucía.

Por otro lado una eventual creación del subgrupo A2 (A2.6000), del que reiteramos entendemos que no es el momento por los motivos arriba expuestos, conllevaría la necesaria modificación de la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.



Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	9/11



2.- Tampoco es correcta la expresión cuerpo “Especial”, a que se hace referencia en esta disposición adicional sexta, ya que dicha calificación no encuentra respaldo normativo.

3.- Debería establecerse la reserva en exclusiva de las funciones que se determinen en la Ley a los funcionarios de ese Cuerpo, a fin de evitar posteriores recursos como se han producido en el Cuerpo de Inspectores de Urbanismo (A1.6000). No obstante, esta reserva necesaria podría diferirse a una posterior modificación del Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

4.- Resultaría necesario establecer la **adscripción en exclusiva**, en la relación de puestos de trabajo, de los puestos de trabajo correspondientes a ese Cuerpo y, en coherencia, limitarse también la movilidad de esos mismos funcionarios exclusivamente a los puestos de trabajo adscritos en la relación de puestos de trabajo a su propio Cuerpo.

En este sentido, en el caso de creación de este cuerpo entendemos que debería adicionarse que "*Pedrán **Deberán** adscribirse con carácter exclusivo a esta especialidad los puestos de trabajo de la relación de puestos de la Junta de Andalucía cuyas funciones se correspondan con las establecidas en el [...] Asimismo, los funcionarios de esta especialidad, mientras permanezcan en servicio activo en dicha especialidad, sólo podrán desempeñar puestos adscritos a la misma*".

Al hilo de lo anterior, debe tenerse presente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sobre el Cuerpo Superior de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, que en relación con el concurso de méritos planteaba que a esos puestos sólo podían participar los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, y anulaba la convocatoria porque permitía acceder a funciones de inspección a quienes no eran funcionarios propios de ese Cuerpo. Criterio éste que se incorporó en las últimas bases del concurso de méritos, en el que sólo pudieron participar al Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda los funcionarios de carrera pertenecientes a dicho Cuerpo.

En definitiva, entendemos que cuando se cree el Cuerpo de Subinspección, en el momento oportuno, los puestos de trabajo deberán ser de adscripción exclusiva y excluyente, de lo cual tendrá que tener reflejo en la RPT.

Disposición adicional octava. Normalización y difusión de los instrumentos de ordenación.

Apartado 1.b).

Se mencionan unas “Normas Directoras sobre normalización de la documentación digital de los documentos de planeamiento”.

Se recomienda sustituir la expresión “digital” por “electrónica”, más acorde con la terminología empleada en la Ley 39/2015.

Apartado 1.c).


En este párrafo se establece que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo “*mantendrá una plataforma para la tramitación telemática de los documentos de planeamiento*”.

A fin de mantener un uso homogéneo de términos en el contexto normativo vigente, deberá sustituirse la expresión “telemática” por “electrónica”.


LA SECRETARIA GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Ana María Vielba Gómez.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.
Rosa Mª Cuenca Pacheco.

Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	10/11





Código:	43CVe910TQHJEMXxUMqe3v9Pdyrm2E	Fecha	17/06/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	11/11	

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE
EL “ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL
TERRITORIO DE ANDALUCÍA”**

En Sevilla, a **15 de julio de 2020**, la Secretaria General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D^a. Teresa Muela Tudela, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y del técnico del referido Departamento, D. José Jesús Pérez Álvarez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA
SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de Anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

A) OBSERVACIONES GENERALES

I.- ADJETIVAS. SOBRE LA TRAMITACIÓN

Como cuestión previa de carácter formal, y sin perjuicio de otras cuestiones de carácter sustantivo que se exponen en posteriores apartados, se ponen de manifiesto las siguientes consideraciones sobre las circunstancias en las que se está desarrollando la tramitación de este anteproyecto de ley y, en concreto, la petición de informe preceptivo a este Consejo.

A este respecto, y conforme a lo establecido en el **artículo 57.2** de la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* y en el **artículo 3.2** del *Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por Decreto 263/2011, de 2 de agosto*, la Dirección General de Administración Local remitió a la Secretaría General del CAGL **solicitud de su informe**, fechada a 21/05/2020, sobre el *anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía*, destacando en la misma que *“El órgano promotor de la iniciativa solicita la evacuación del informe con carácter urgente.”*.

En respuesta a este escrito, desde el CAGL se trasladaron las siguientes consideraciones:

*“... habida cuenta de la suspensión de plazos administrativos existente conforme al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, debe entenderse que no procede el inicio de trámite alguno en tanto no se levante dicha suspensión, como el propio **órgano promotor de la norma** cita en su **oficio de remisión a esa DGAL**, momento en que procederemos a dar por iniciado el plazo*

legalmente establecido por la legislación aplicable a la evacuación del Informe del CAGL a la que hacemos expresa remisión por ser conocida por esa DGAL, como cauce de relación entre el Consejo y la Junta de Andalucía, esto es “veinte días hábiles” a contabilizar desde el próximo día 2 de junio atendiendo a las recientes previsiones de normativa estatal respecto al Estado de Alarma. No se entiende necesario mayor abundamiento en la fundamentación de los extremos indicados, si bien ofrecemos el oportuno argumentario jurídico en caso de entenderlo necesario esa DGAL.

*Si se quiere aclarar que la incierta mención que hace la Consejería proponente en su oficio sobre la aplicación de un plazo de quince días para la evacuación del informe del CAGL, que entendemos haya podido motivar que el Oficio de inicio de tramitación de esa DGAL mencione que el trámite sea por **procedimiento de urgencia**, debe entenderse improcedente conforme a las previsiones del artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y los artículos 3.2, 4.1. y 4.2. del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, pues no consta la necesaria motivación de la urgencia “mediante resolución del órgano promotor de la iniciativa” (art. 4.2). Los escuetos razonamientos que contiene el oficio de la Consejería promotora no enervan en modo alguno lo que manifestamos, y menos la procedencia de aplicación de los plazos ordinarios de emisión del Informe del CAGL, máxime atendiendo a la materia, complejidad técnica, e incidencia plena en competencias propias de la Administración Local, como la que nos ocupa.*

De hecho, y a efectos ilustrativos, el obligado trámite de audiencia pública que la Consejería ha abierto recientemente en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley que tratamos, lo establece con plazo de un mes, como ha conocido esta Consejo a través de la comunicación de dicho trámite a la FAMP en esta misma fecha, estableciendo un cómputo de plazo del 2 de junio al 1 de julio de 2020.

De igual forma a la señalada anteriormente, existe un amplio argumentario jurídico, desplegado en amplia doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, sobre las garantías de cumplimiento de plazos ordinarios para la evacuación de informes preceptivos que aseguren la adecuada capacidad de posicionamiento que los mismos legalmente persiguen, evitando que la vía del procedimiento de urgencia pueda servir para debilitar o hurtar dicho derecho a ser oída la Administración Local en un asunto de la relevancia que nos ocupa. Ponemos a disposición de esa DGAL, dicho argumentario, si considera necesario su conocimiento.”.

Se reproducen las mismas a efectos de incorporarlas como parte del presente Informe.

II.- SUSTANTIVAS. SOBRE CUESTIONES DE INTERES DE REGIMEN LOCAL.

Como ya es patente a nivel doctrinal, la promulgación de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) inauguró, en desarrollo del Título III del texto reformado del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA), un **nuevo marco de relaciones** entre la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales andaluces. La reforma estatutaria constituyó “...un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local.” (Exposición de Motivos de la

LAULA), que se materializó en dicha nueva Ley, como desarrollo primario y directo de las previsiones estatutarias (art. 98 EAA y art. 1 LAULA).

La LAULA se convierte en el referente principal del reparto competencial entre la administración autonómica y las entidades locales andaluzas. La relevancia de este hecho determina la **posición especial de la LAULA en el cuadro de fuentes del ordenamiento autonómico**, avalada por la **mayoría reforzada** parlamentaria necesaria para su aprobación (art. 108 EAA).

En este sentido, la atribución competencial expresada en la LAULA determina una relación singular con la legislación sectorial, que sólo podría delimitar la competencia que ya viene atribuida por la Ley de Autonomía Local, dejando a salvo las potestades de ordenación y de gestión que ostentan las entidades locales, en las materias correspondientes (art. 7 LAULA).

Por tanto, **las competencias atribuidas a los municipios en el artículo 9 de la LAULA**, deben entenderse como **núcleo indisponible para el legislador ordinario**, que regulará la materia correspondiente respetando las potestades locales ya establecidas. La delimitación que sobre el ámbito competencial pudiera hacer la ley sectorial, en cualquier caso, no puede afectar (“menoscabar o vulnerar”) a la situación competencial prevista, en la LAULA, que establece siempre el mínimo competencial para las entidades locales (art. 6.2. LAULA).

En definitiva, en la elaboración de la legislación sectorial *post LAULA*, se debe tener presente este marco de relaciones entre normas, sobre todo si tenemos en cuenta que la especial posición de la LAULA en el ordenamiento autonómico podría conllevar la declaración de invalidez en vía judicial de aquellas normas que ignorasen sus previsiones.

Por otro lado, tanto el EAA como la LAULA prevén que, una vez garantizado el núcleo competencial propio de los municipios (art. 92 EAA y art. 9 LAULA), estas competencias propias y mínimas puedan ser ampliadas por ley sectorial. Asimismo, se pueden transferir o delegar competencias autonómicas, cumpliendo los requisitos establecidos tanto en el EAA como en la LAULA.

En estos supuestos, el artículo 192.7 del EAA es claro al establecer que “Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes.”.

En dicha línea, el artículo 17 de la LAULA establece que “...podrán ser transferidas a los municipios competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante ley, que, en todo caso, determinará los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos...”

No procedería, por tanto, ninguna asignación de funciones o prestación de nuevos servicios por parte de las Entidades Locales, desde la legislación sectorial, que no se ajustara a los requerimientos y configuración establecidos por el Estatuto de Autonomía y la LAULA y la no atención de estas observaciones podría afectar a su validez.

Por tanto, en este trámite, se hace necesario no solo la adaptación del texto legislativo urbanístico andaluz a la legislación sectorial sobrevenida, sino también incorporar las

prescripciones necesarias para su adaptación a la LAULA, con especial atención a los artículos que pudieran suponer un menoscabo de las competencias municipales.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 7.1 de la LAULA establece que *“Las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias.”*. En este sentido, corresponde a los municipios, en el marco del principio de autonomía local, la gestión de las competencias atribuidas de conformidad con los procedimientos administrativos previstos por los propios municipios, sin perjuicio de las facultades de coordinación que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 58 de la LAULA.

Teniendo en cuenta lo manifestado, las **numerosas remisiones que se hacen a lo largo del texto del Anteproyecto de Ley al desarrollo reglamentario** debe circunscribirse a los procedimientos que se ejecuten en el desarrollo de las competencias de la administración autonómica y solo podría afectar a las competencias locales cuando se establezcan en el marco de la facultad de coordinación de la Comunidad, si se cumple alguno de los supuestos previstos en el artículo 58 de la LAULA, y siempre con el máximo respeto al principio de autonomía local, teniendo en cuenta que la regulación autonómica no puede ser tan exhaustiva que deje sin contenido la competencia propia municipal.

Por otra parte, y en relación a aquellas cuestiones que puedan afectar a las competencias propias municipales, entendemos que **debe ser la ley, de manera expresa, la que establezca los criterios de ordenación correspondientes**, excluyendo, en todo caso, que lo pueda hacer el reglamento autonómico, por mucha pretensión de generalidad que tenga su regulación. Es decir, el reglamento autonómico, por sí mismo, no puede arrogarse una aplicación prioritaria respecto a lo dispuesto en las normas locales. Fijar la posición de las normas locales es una manera de determinar las competencias y esta cuestión está reservada a la ley. (Por ejemplo, el artículo 9.2.d de la LAULA).

Esta reserva legal, no obstante, no puede entenderse de manera absoluta. Deberá tener presente los límites constitucionales, estatutarios y también de la LAULA, impuestos por la garantía de la autonomía local y por tanto, debe articularse de forma muy restrictiva.

La relación entre norma local y norma autonómica reglamentaria no está basada en el principio de jerarquía, sino en el de competencia. La concurrencia se da sobre la materia y no sobre las competencias, que delimita la ley. Por eso, la norma legal debe tener como finalidad establecer el marco normativo del ejercicio de las competencias que corresponden a los municipios y no la adaptación a una norma reglamentaria autonómica.

Por otro lado, **se constata una frecuente alusión al denominado “interés supralocal”** (o “incidencia supralocal”, “carácter supralocal”...). Se trata de un **concepto jurídico indeterminado que**, en la medida que pueda afectar al orden competencial, **requeriría de una ajustada concreción** en este anteproyecto de ley. **No debería dejarse a la interpretación discrecional de la administración autonómica**, aunque, en última instancia, esté plenamente sujeto al control judicial, y, todavía menos, al desarrollo reglamentario. Entender lo contrario, supondría un importantísimo retroceso en el reconocimiento de las competencias urbanísticas de los municipios, que garantiza la LAULA.

En cualquier caso, la falta de definición sobre el presunto “interés supralocal” incrementa la indeterminación y la consiguiente confusión sobre los respectivos ámbitos competenciales, teniendo en cuenta el protagonismo que le corresponde a los municipios en materia urbanística.

B) OBSERVACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO 1

En el Apartado 2, en relación a las “normas reglamentarias” que se dicten en desarrollo de la ley, nos remitimos a lo expuesto, sobre este particular, en las Observaciones Generales.

ARTÍCULO 2

En el Apartado 1, letra f), en relación a la regulación, integración y armonización de las actuaciones públicas y privadas “con incidencia en la ordenación del territorio”, se llama la atención sobre la falta de concreción de este concepto, que aparece en numerosas ocasiones y que llega a determinar el contenido competencial de la administración autonómica (artículo 2.3.c), del Anteproyecto).

En el Apartado 3, letra c), se debe dejar claro el ámbito de la coordinación que, como principio, debe operar respetando el marco competencial.

En cuanto al ejercicio, por la Comunidad Autónoma, de facultades de coordinación sobre la actividad de las entidades locales en materia de urbanismo, es preciso tener en cuenta que las facultades de coordinación sobre la actividad de las entidades locales de su competencia deben efectuarse de la forma y con los requisitos establecidos en los artículos 58 y 59 de la LAULA, es decir, a través de planes sectoriales e intersectoriales con la oportuna previsión legal, sin que estas funciones de coordinación puedan afectar, en ningún caso, a la autonomía de las entidades locales.

ARTÍCULO 6

En el Apartado 2, debe sustituirse el término “Comunidad Autónoma”, por el de “Administración de la Junta de Andalucía”, ya que se trata de relaciones interadministrativas (artículo 89.2 EAA). De igual forma, debe procederse a la sustitución en el Apartado 5.

ARTÍCULO 8

En el Apartado 4, donde dice “(...) sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, vigente y en tramitación, y de las obras a realizar para asegurar (...)” debe decir “(...) sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística vigente (...) y de las obras a realizar para asegurar (...)”.

Justificación

Se propone excluir del ámbito de la consulta las previsiones urbanísticas relativas al planeamiento en tramitación, ya que los instrumentos del referido planeamiento ya cuentan con un mecanismo de consulta como es el trámite de información pública, durante el cual cualquier interesado puede consultar las previsiones a que se refiere el precepto y formular además las alegaciones a las mismas que considere oportuna. Finalmente, ya que, cualquier contestación a una consulta formulada sobre un instrumento urbanístico en tramitación puede verse fácilmente desvirtuada como consecuencia de modificaciones introducidas posteriormente en los mismos como consecuencia de informes sectoriales o alegaciones emitidos, por lo que cualquier contestación puede quedar comprometida fácilmente durante la tramitación del planeamiento.

En el Apartado 4, *in fine*, donde dice “*Reglamentariamente se regularán las condiciones, alcance y plazo de las citadas consultas.*”, debe decir “**Mediante la correspondiente ordenanza** se regularán las condiciones, alcance y plazo de las citadas consultas.”.

Justificación

Aunque con el término “reglamentariamente”, también podemos entender comprendidas las ordenanzas locales, se pretende clarificar cuál debe ser el ámbito de la norma (local), recuperando la redacción del actual artículo 6.2 de la LOUA, a propósito de la participación ciudadana, respecto de la cédula urbanística.

Sin perjuicio de lo expuesto, en las Observaciones Generales, sobre las normas reglamentarias a las que se remite, de manera constante, el desarrollo de este anteproyecto de ley, es preciso tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 7.1 de la LAULA, las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias.

Esto implica, no solo que el municipio ostenta una serie de competencias de promoción, gestión y control en la materia regulada, sino también que, al menos, habrá de reservarle un espacio de ordenación y desarrollo de la misma, por lo que la regulación autonómica no podrá ser tan pormenorizada que lo impida. Todo ello al objeto de que cada entidad local pueda definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas, conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo 4 de la LAULA.

Por otro lado, este procedimiento debe entenderse como fórmula organizativa propia de la administración local.

Entender lo contrario supondría no respetar la potestad de autoorganización de las entidades locales reconocida en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), así como limitar injustificadamente el ejercicio de la competencia propia de “Establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana...”, reconocida por el artículo 9.26 de la referida Ley.”.

ARTÍCULO 35

Respecto a la regulación prevista para las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, se debe tener presente que, según el artículo 9.1.c) de la LAULA, la aprobación de los proyectos de actuación en suelo no urbanizable para actuaciones de interés público o social es de competencia municipal, sin que se establezcan excepciones, por lo que la legislación sectorial no puede restringir estas facultades, como parece ocurrir, cuando se atribuye “la resolución del procedimiento” a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en determinados circunstancias previstas en el apartado 2 de este mismo artículo.

ARTÍCULO 49

En el Apartado 5, se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“5. La aprobación por la Administración de la Junta de Andalucía de los estudios, planes y proyectos necesarios para el desarrollo y ejecución de las actuaciones objeto de la declaración de Interés Autonómico, incluidos, en su caso, los proyectos de actuación autonómicos, tendrá, de acuerdo con su alcance concreto, los siguientes efectos, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación:

a) Llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la actuación y para su conexión a las redes generales.

En las actuaciones de carácter privado, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales.

b) En actuaciones de carácter público, la construcción y puesta en funcionamiento de las obras ~~(no)~~ estarán sujetas a licencias ~~(ni a)~~ o actos de control preventivo municipal, **sin perjuicio de que la declaración legitime la ejecución de las actuaciones de carácter público, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que requieran desarrollo urbanístico mediante proyecto de actuación autonómico.**

~~(En consecuencia, la declaración legitimará inmediatamente la ejecución de las actuaciones de carácter público, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que requiera desarrollo urbanístico mediante proyecto de actuación autonómico.)~~

c) En el caso de actuaciones de carácter privado, la declaración legitimará inmediatamente su ejecución, **previo otorgamiento de la correspondiente licencia municipal o en su caso, presentación de declaración responsable**, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que se requiera desarrollo urbanístico mediante proyecto de actuación autonómico.

Los plazos para el otorgamiento de las licencias y autorizaciones, o en su caso declaraciones responsables, que resulten preceptivas para la ejecución y puesta en funcionamiento de las actuaciones quedarán reducidos a la mitad.”.

Justificación

El anteproyecto de ley, en este apartado, entraría en conflicto con la autonomía local, eximiendo de la necesidad de obtener las correspondientes autorizaciones o licencias municipales a los promotores que obtengan la declaración de interés autonómico por el Consejo de Gobierno autonómico, con el consecuente perjuicio, además, respecto a una posible

liquidación de tasas e ICIO, influyendo muy negativamente en las arcas municipales.

La Declaración de Interés Autonómico según art. 49 (LISTA) plantea cuestiones similares a los Proyectos de Interés Autonómico (PIR) de la legislación urbanística extremeña. La Ley 15/2001 (LSOTEX) recogía la figura de los Proyectos de Interés regional (PIR) en sus art. 60-65, y la Ley 11/2018 (LOTUS) en sus art. 35-42. Los PIR son instrumentos urbanísticos controvertidos. En teoría, un PIR debe justificar el interés social, pero, en la práctica, se plantean dudas sobre si en realidad, se ha usado para ejecutar proyectos de dudoso interés regional y de utilización discrecional (los PIR de la LSOTEX de 2001 no precisaban la obligatoriedad de consentimiento, autorización o licencia municipal, según art 64.3 LSOTEX).

Estas declaraciones constituyen además un instrumento complejo porque, si bien se regulan como un instrumento de ordenación del territorio, descienden a los contenidos propios de la planificación urbanística, toda vez que pueden determinar la clasificación y la calificación urbanísticas de los terrenos, y, a la vez, al ser en esencia un proyecto de obras, entran de forma clara en el ámbito de “la ejecución del planeamiento”. Son instrumentos de ordenación del territorio que “diseñan”, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras para la realización de usos o actividades sobre terrenos, situados en uno o varios términos municipales y en cualquier clase de suelo, pero con sometimiento a la compatibilidad de la legislación sectorial.

La naturaleza de ordenación territorial viene por la vocación supramunicipal y por el interés regional del objeto. El solapamiento con el ámbito de la planificación urbanística se da por la posibilidad de realizar la clasificación y calificación del suelo, destinando siempre a uso dotacional público los sistemas generales de la ordenación urbanística (actividad tradicionalmente reservada a la planificación municipal) y por la posibilidad de contener “normas complementarias transitorias” de ordenación urbanística que se superponen al planeamiento urbanístico en tanto éste no se adapte al Proyecto.

En el presente anteproyecto de ley, en su art 49.4 establece que la Declaración de Interés Autonómico legitima directamente el desarrollo y ejecución de la actuación y, en consecuencia:

“b) Implica la modificación directa de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional cuando sus determinaciones supongan una alteración de dichos planes.

c) Sin perjuicio de sus efectos directos, según lo dispuesto en los apartados siguientes, sus determinaciones vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados, que deberán incorporarlas mediante su innovación.”

Es decir, que, por un lado, con la Declaración de Interés Autonómico se modifica la ordenación territorial sin más trámites, y después obligan a la entidad local a hacer una innovación (¿que tendrá que costear el municipio?) para incorporarlas al planeamiento. Por otro lado, el art. 49.1.b (LISTA) establece que el Consejo de Gobierno podrá declarar de Interés Autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía las actividades de intervención singular, públicas o privadas, relativas a los ámbitos sectoriales que tengan incidencia supralocal, en los términos establecidos en esta ley.

En definitiva, el punto de partida de la intervención autonómica es la declaración de interés regional del proyecto o de la actuación urbanística en cuestión. La “declaración de

interés regional” constituye un procedimiento en el que se produce el traslado o reasignación competencial del ámbito municipal al autonómico, luego de justificar que la obra o la actuación urbanística desbordan el ámbito municipal y conviene su ejecución. Todo ello, ha producido una fuerte litigiosidad en las diferentes Comunidades Autónomas que se han servido de este instrumento, fundamentalmente, en relación con la fricción entre “interés local” e “interés supramunicipal” y el desajuste entre la figura de este tipo de declaraciones con el suelo rústico protegido. Esto mismo puede ocurrir con la Declaración de Interés Autonómico (art. 49 LISTA).

Por último, reseñar que la LISTA copia en la Declaración de Interés Autonómico (art. 49 LISTA) más la LSOTEX de 2001 que la LOTUS de 2018, la cual establece para la ejecución de los PIR (art 41.1 LOTUS) la necesidad de licencia municipal previa, tal y como transcribe dicho art. 41.1 (LOTUS):

“1. La ejecución de Proyectos de Interés Regional se realizará conforme a los proyectos técnicos en que se concreten las obras e instalaciones que comprendan, que estarán sujetos a previa licencia municipal.”.

ARTÍCULO 75

En relación al Apartado 2, letra a), se propone la **supresión** del precepto, atribuyéndose la competencia de la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística general y sus modificaciones a los Ayuntamientos, como máxima expresión de la facultad de ordenación territorial de su término municipal. Se justifica la atribución de competencias a los Ayuntamientos en lo dispuesto en los artículos 4.2 y 6.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Subsidiariamente, se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“a) Aprobar definitivamente los instrumentos de ordenación urbanística general y **sus las modificaciones que afecten, en el marco de la ordenación territorial, a determinaciones del modelo general de ordenación en los municipios que no dispongan de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional adaptado a lo previsto en esta ley.**”.

Justificación

La legislación actual (LOUA) establece en su art. 31.1.B.a las competencias para la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento:

“1. A los efectos del ejercicio de la potestad de planeamiento corresponde a los municipios:

...

B) La aprobación definitiva de:

a) Las innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que no afecten a la ordenación estructural de éstos.

...

La aprobación definitiva de las innovaciones requiere la emisión previa de informe por

parte de la Consejería competente en materia de urbanismo.”.

No encontramos ningún motivo para el retroceso en materia de competencias municipales relativas a la aprobación definitiva de las modificaciones e innovaciones de los instrumentos de ordenación urbanística que no afecten a una ordenación estructural (art. 10.1 LOUA) que podríamos equiparar a la definición de la LISTA como ordenación urbanística general, frente a la ordenación urbanística detallada (art. 59 y 60 LISTA) o pormenorizada (art. 10.2 LOUA).

Se propone modificar el artículo, dejando en manos de los Ayuntamientos la competencia para aprobar definitivamente las modificaciones de planeamiento que afecten a determinaciones de la ordenación general, sometiendo, en su caso, la aprobación definitiva a la emisión de informe previo por parte de la Consejería.

En relación al Apartado 2, letra b), se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“b) Emitir informe sobre los instrumentos de ordenación urbanística y sus modificaciones en la fase de aprobación inicial, salvo en el caso de los Estudios de Detalle. El informe, cuyo contenido se regulará reglamentariamente, se emitirá en el plazo de tres meses (...).”.

Justificación

En la regulación actual, el artículo 31.1.c) de la LOUA dispone la “evacuación de informe previo preceptivo en innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes Parciales de Ordenación, Especiales y Catálogos, cuando la aprobación definitiva sea de competencia municipal. Este informe se emitirá en el plazo de un mes desde la aportación del expediente completo. Cuando este informe se refiera a instrumentos de planeamiento de desarrollo se solicitará durante el trámite de información pública, tras la aprobación inicial.”.

Establecer como vinculante el informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, supondría otro retroceso en materia competencial además de constituir una restricción a la competencia propia y mínima, reconocida en el artículo 9.1.b) de la LAULA:

“b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.”.

ARTÍCULO 131

En el Apartado 2, letra c), se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“2. Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a:

(...)

c) La ejecución de actuaciones urbanísticas públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con ~~lo que dispongan~~ los instrumentos ~~urbanísticos de ordenación urbanística~~, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, fomento de la conversión de las construcciones existentes en edificios de energía cero **o de consumo de energía casi nulo** y de la lucha contra el cambio climático, **implementación de medidas de mejora de eficiencia energética tanto en edificaciones como en instalaciones públicas**, contribuyendo a su viabilidad económica, así como a sistemas generales o locales o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural.”.

Justificación

El presente anteproyecto de ley no profundiza o desarrolla suficientemente cuestiones relativas a la conservación y rehabilitación de la ciudad existente, y especialmente en el fomento de la rehabilitación de viviendas. Sin embargo, la LOUA sí desarrolla en el capítulo V cuestiones relativas a la conservación de obras y construcciones, concretamente en sus art. 155 a 159 incide en la conservación y rehabilitación de edificaciones, en la inspección periódica, en las órdenes de ejecución o situaciones de ruina, cuestiones reflejadas parcialmente en los art. 146 a 148 de la LISTA, donde no aparecen competencias municipales para establecer ayudas públicas o bonificaciones que sí aparecían en el art. 155.6 (LOUA).

Si bien en el art. 131.2.c (LISTA) contempla la posibilidad del uso del patrimonio público del suelo para:

“c) La ejecución de actuaciones urbanísticas públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos urbanísticos, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, fomento de la conversión de las construcciones existentes en edificios de energía cero y de la lucha contra el cambio climático, contribuyendo a su viabilidad económica, así como a sistemas generales o locales o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural.”.

d) Creación y promoción de suelo para el ejercicio de actividades empresariales que generen empleo, vinculadas a operaciones de regeneración y renovación urbana, cuando se articulen medidas sociales, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.”.

También el art. 132.2.a (LISTA) establece el objeto de las reservas:

“a) En suelo urbano, garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficientes con destino a la ejecución o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como los sistemas generales o locales que correspondieren, y a la consecución de cualesquiera de los fines establecidos en el Artículo 131, para usos residenciales, industriales, terciarios y de equipamientos. En caso de uso residencial, el destino predominante de los terrenos reservados será el de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Debiera de plantearse, al menos la posibilidad, dentro de ese "destino no predominante" (se entiende que si hay un uso residencial como destino predominante... habrá uno no

predominante) que se permita la posibilidad de invertir patrimonio municipal del suelo en usos residenciales en zonas de vulnerabilidad social (por ejemplo las identificadas en las EDUSI), con escasos recursos económicos (insuficientes incluso para la parte no subvencionada de obras subvencionables) que no pueden acometer las obras necesarias de conservación como, por ejemplo, de mejora de eficiencia energética o accesibilidad, sin estar sujetas a algún régimen de protección pública.

Se propone modificar el articulado, dando competencia a los municipios para invertir (una parte, aunque sea no "predominante") patrimonio municipal del suelo en usos residenciales no sujetos a algún régimen de protección pública. Se propone igualmente, ampliar el articulado para potenciar, aún más, el fomento de la rehabilitación de la ciudad existente.

Así, se propone la modificación del art. 131 (LISTA) incorporando estas dos cuestiones:

Primero, dado que los edificios de energía cero son, a día de hoy, una utopía, se debiera plantear la alternativa de edificios de consumo de energía casi nulo que son más factibles, de inversión económica y técnica importante, pero ejecutables.

Y segundo, recoger expresamente las instalaciones municipales (como el alumbrado público) pues quedan sujetas a interpretación que las incluya en la "rehabilitación de la ciudad existente" o la "lucha del cambio climático" basada en un hipotético cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero tras reducir la potencia eléctrica instalada.

En el Apartado 2, *in fine*, y en el Apartado 4, se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“La obligación de reinvertir los ingresos supondrá la obligación de los Ayuntamientos de consignar en sus presupuestos partidas de gastos con arreglo a los fines del Patrimonio Municipal de Suelo.”.

“4. Los Ayuntamientos podrán decidir, en función de sus necesidades, bien en el instrumento de ordenación urbanística, o posteriormente **en sus presupuestos, planes de vivienda o planes específicos**, si las circunstancias lo justifican, el orden de prioridades en cuanto a la disposición del Patrimonio Municipal del Suelo.”.

Justificación

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece el contenido del presupuesto general y de los presupuestos integrantes del presupuesto general (art. 164 y ss.), no estableciendo obligatoriedad alguna sobre la consignación de una cantidad mínima del presupuesto ordinario con destino al Patrimonio Municipal de Suelo, como se recoge en el último párrafo del apartado 2 del art. 131.

El Art. 149.1 de la CE atribuye además competencia exclusiva al Estado en materia de: (13ª) bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; (14ª) hacienda

general; y (18ª) bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Ante ello, se plantean dudas sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para regular esta materia presupuestaria, así como sobre la justificación del porcentaje mínimo a consignar en el presupuesto ordinario con destino al PMS.

Se propone por tanto recoger únicamente como obligación de los Ayuntamientos de consignar en sus presupuestos, partidas de gastos con arreglo a los fines del Patrimonio Municipal de Suelo, pero sin determinar porcentaje mínimo alguno.

De igual forma, se propone que sean precisamente los presupuestos municipales, u otros planes relacionados con el PMS, como por ejemplo los Planes Municipales de Vivienda, los instrumentos que los Ayuntamientos puedan emplear para la definición, en función de sus necesidades, del orden de prioridades en cuanto a la disposición de su Patrimonio Municipal del Suelo, según el apartado 4 del artículo 131, por lo que habría que añadir en dicho apartado dicha posibilidad.

Esta última observación viene justificada así mismo por lo que la experiencia en la gestión de estos recursos ha determinado, y con ese enfoque entendemos que está planteado el referido apartado 4, puesto que otorga esa posibilidad a los Ayuntamientos de decidir, en función de sus necesidades, bien en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente, o bien posteriormente, si las circunstancias lo justifican, pero sin recoger específicamente bajo que instrumentos puede adoptarse dicha decisión.

Así, resulta mucho más lógico permitirla mediante la definición concreta de instrumentos conocidos y determinados, como los presupuestos municipales, los planes de vivienda u otros planes específicos redactados *ad hoc* para la gestión del PMS, que dejarlo de forma indeterminada y bajo interpretaciones más confusas que, si además las relacionamos con lo recogido en el apartado 2.c), sobre lo que dispongan los instrumentos urbanísticos, puede incluso llegar a ser hasta contradictorio. Igualmente, y en consecuencia, se propone también la modificación de este último apartado, suprimiendo “de acuerdo con” lo que dispongan los instrumentos urbanísticos, para mantener la coherencia con lo recogido en el artículo 52.1) del TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana estatal, si bien, se plantea que la posibilidad de ejecutar actuaciones de interés social con cargo al PMS no deba venir expresamente dispuesta en los instrumentos de ordenación urbanística, dada la ya conocida dificultad de adaptación de estos instrumentos e incluso la indefinición de cuáles deben ser esos instrumentos donde se recojan tales circunstancias, sino que simplemente, dichas actuaciones no sean contrarias a la ordenación urbanística, proponiéndose que el texto indique únicamente: “de acuerdo con los instrumentos de ordenación urbanística”.

ARTÍCULO 160

En relación al Apartado 1, se estima que las actuaciones que afectan a los distintos supuestos contemplados, pueden incidir, no solo en la ordenación territorial, sino también en la legalidad urbanística, por lo que no cabría reservar la competencia autonómica más allá de los intereses supralocales.

Por otro lado, se considera que, en aras del principio de seguridad jurídica, es en esta ley donde deben delimitarse las competencias autonómicas y municipales respetando siempre lo dispuesto en la LAULA. Se destaca que el estándar mínimo de competencias que las leyes sectoriales deben respetar es el contenido en la LAULA, pudiendo ser aumentadas, delimitadas o concretadas por éstas, al requerirse para ello una norma con rango de Ley (artículo 6.2 de la LAULA), pero no sustraídas ya que se trata como hemos indicado de competencias propias y mínimas de los municipios.

En este sentido, se entiende improcedente la referencia a un posterior “desarrollo reglamentario”, prevista en el Apartado 1 de este precepto, que pudiera alterar, de alguna forma, la atribución competencial a la administración autonómica establecida en la ley, y por tanto, afectar a las competencias propias municipales.

En relación al Apartado 2, se propone la **supresión** del texto en su integridad.

Al respecto, señala la Exposición de Motivos, cuando describe los objetivos de la nueva ley (epígrafe 8), que el actual reparto competencial no es el idóneo y que no puede demorarse el reconocimiento pleno de las competencias locales en el planeamiento urbanístico, estableciendo como único límite a esas competencias los intereses supralocales, sobre los cuales la comunidad autónoma ostenta competencias exclusivas.

Esta declaración no se ha trasladado al articulado de la ley ya que se mantienen esencialmente las competencias concurrentes, los informes preceptivos y vinculantes y los procedimientos de tramitación tradicionales con una tutela innecesaria para los ayuntamientos.

La experiencia nos ha demostrado que la atribución exclusiva de competencias optimiza los procedimientos, facilita la identificación de la responsabilidad de las decisiones, la transparencia de los procesos y evita la creación de expectativas, ahorrando tiempo y costes a la administración y a los ciudadanos.

En relación al Apartado 3, en cuanto a la actuación subsidiaria de la administración autonómica, “en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas municipales para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad”, se ha de destacar que el artículo 9.1.g) de la LAULA dispone lo siguiente:

“Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:
 - g) Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.”

De acuerdo con ello, se ha de concluir que la competencia para el restablecimiento del orden jurídico perturbado corresponde a los municipios.

Sin perjuicio de lo expuesto, en caso de “actos y usos del suelo que tengan incidencia supralocal” se requiere que afecte al ejercicio de las competencias autonómicas y que se valore en cada caso concreto si concurre dicha circunstancia, que no se puede determinar con carácter general. Todo ello, con independencia de la indeterminación del concepto “incidencia supralocal”.

Asimismo, se anexan las Observaciones particulares formuladas por D^a Esperanza Pérez Felices, Alcaldesa de Níjar y D. Francisco de la Torre Prados, Alcalde de Málaga y miembros de este Consejo, y se acuerda trasladar las Observaciones particulares recibidas del Ayuntamiento de Arboleas, de la Diputación Provincial de Córdoba, de la Diputación Provincial de Huelva, del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, del Ayuntamiento de Rota y del Ayuntamiento de Vélez-Málaga.”.

LA SECRETARIA GENERAL



Teresa Muela Tudela.



INFORME N 9/2020, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral.

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero.

D^a. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, Vocal Segunda.

Secretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Gómez Barea.


El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión virtual de fecha 17 de agosto de 2020, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 20 de mayo de 2020 tuvo entrada en el Registro de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) mediante el Sistema de Interconexión de Registros, un oficio de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por el que se solicitaba la emisión de informe preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante, APL).

2. Con fecha de 27 de julio de 2020, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 1/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de la Competencia de Andalucía cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El objeto del APL sometido a informe es la regulación de la ordenación territorial y urbanística para una utilización racional y sostenible del suelo, del vuelo, y del subsuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con su función social y conforme al interés general.

En cuanto a su estructura, el APL se compone de una exposición de motivos y de 178 artículos repartidos en un título preliminar, 8 títulos, 10 disposiciones adicionales, 8 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria única y 6 disposiciones finales.

Como señala la exposición de motivos, esta nueva Ley retoma un texto normativo anterior que fue puesto en marcha por el Gobierno andaluz en la anterior legislatura y que se llegó a tramitar como anteproyecto de ley, manteniendo las cuestiones que obtuvieron un amplio consenso social, aunque incorpora cambios sustanciales. Entre estos, cabe destacar que el APL opta por integrar en un cuerpo legislativo único la regulación sobre la ordenación del territorio y urbanística en Andalucía, de manera que se logre una legislación sistemática e integradora en un solo cuerpo normativo que agrupe ambas materias.

El Título Preliminar (artículos 1 a 8) contiene las disposiciones generales, donde se define el objeto de la ley, los principios de la ordenación y la actividad urbanística, así como sus fines y objeto, la cooperación interadministrativa, el fomento de la iniciativa privada y los convenios interadministrativos y urbanísticos, así como derechos fundamentales de la ciudadanía, como son los de participación y consulta. Contiene, como novedad, el desarrollo de los principios para un desarrollo urbanístico sostenible.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 2/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El Título I (artículos 9 a 16) desarrolla el régimen de la propiedad del suelo. El capítulo I está dedicado a la clasificación del suelo, estableciendo una nueva regulación más sencilla y ajustada a la realidad sobre las distintas clases, categorías y situaciones en las que pueden encontrarse los suelos, distinguiendo solo dos clases de suelo: suelo urbano y suelo rústico, desapareciendo como clase el suelo urbanizable. En el suelo rústico se distinguen como especialmente protegidos aquellos que requieren tal condición por aplicación de la legislación y planificación sectorial. En general, la cláusula de práctica irreversibilidad que establece la legislación estatal debe quedar reducida, en su aplicación, a aquellos terrenos cuyos valores aconsejen una protección permanente. Se incluyen como suelos preservados, y no como protegidos, aquellos que el propio planeamiento territorial o urbanístico, atendiendo a sus valores o circunstancias, considera necesarios preservar temporalmente de su transformación y los que presentan riesgos ciertos mientras estos subsistan y, por último, se regula el suelo rústico común. El Capítulo II determina el régimen urbanístico del suelo, regulando de forma íntegra el contenido urbanístico de la propiedad del suelo y los distintos regímenes y situaciones del suelo, estableciendo los derechos y deberes inherentes a los mismos, sobre la base de criterios de orden estrictamente urbanísticos.

El Título II (artículos 17 a 25) regula, en línea con la actual legislación estatal del suelo, las distintas actuaciones de transformación urbanística que pueden desarrollarse, en cada clase de suelo. Respecto a las actuaciones de transformación se regula de forma novedosa el procedimiento para acoger una iniciativa de este tipo, que no siempre ha de estar prevista en el instrumento de ordenación urbanística, sino que puede incorporarse en un futuro sin necesidad de tramitar una modificación de dicho instrumento para dar respuesta a las nuevas demandas y necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible. La iniciativa determina el ámbito para el que se solicita su ordenación y, una vez aceptada por el Ayuntamiento, se puede presentar para su tramitación el instrumento específico que la propia ley prevé. Se agilizan así las iniciativas tanto, de suelo urbano, como suelo rústico.

El Título III (artículos 26 a 58) se dedica a la regulación de los instrumentos de ordenación del territorio. Dedicar el Capítulo I a los principios y directrices generales de la ordenación territorial, se define en qué consiste la ordenación del territorio y se concreta y amplía el contenido de los planes, de manera que serán estos los que establezcan las directrices y el marco que deba respetar el planeamiento urbanístico. El capítulo II aborda los usos y actividades en suelo rústico. En el Capítulo III se regulan los instrumentos de ordenación territorial y en el Capítulo IV los planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, incorporando el Proyecto de Actuación Urbanística como instrumento de ejecución de las actuaciones previstas en dichos planes, pudiendo, en los casos fijados en la ley, incorporar determinaciones de ordenación que serán vinculantes para los Ayuntamientos, debiendo innovar sus planes. Se prevé la figura de los programas de gestión territorial como instrumentos de gestión y ejecución de las propuestas de los planes de ordenación del territorio, que tienen como finalidad la concreción, coordinación y programación de las actuaciones concretas a realizar en un determinado marco temporal y territorial, que deberán ir acompañadas de su viabilidad técnica y económica. Asimismo, se incorporan las últimas modificaciones introducidas en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 3/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de Andalucía (en adelante LOTA), en relación con las declaraciones de Interés Autonómico y las Declaraciones de Interés Estratégico. Por último, en el Capítulo V se prevé la vigencia y revisión de los instrumentos de ordenación territorial, regulando por un lado, los efectos de los planes de ordenación del territorio y por otro, la vigencia, revisión y modificación de los mismos.

El Título IV (artículos 59 a 88) versa sobre la ordenación urbanística. El Capítulo I se dedica a la regulación de la ordenación urbanística, que contiene una regulación que pretende 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. Así, se ha configurado un sistema de planes que busca, tanto la claridad y sencillez de su tramitación, como la de facilitar el desarrollo, basado en dos figuras. Por un lado, el Plan de Ordenación Municipal, como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo, y por otro el Plan de Ordenación Urbana, como instrumento propio de ordenación de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de regeneración y rehabilitación de esta. Este sistema dual de planeamiento se complementa y desarrolla con un sistema de planes de segundo nivel en el que se mantiene la figura del Plan Parcial para las transformaciones de nueva urbanización en suelo rústico y se clarifica el objeto y finalidad de los Planes Especiales de Reforma Interior, destinados a las actuaciones de transformación en suelo urbano ya consolidado. Este sistema de planeamiento se completa y complementa con otros instrumentos, entre los que se mantienen los ya consagrados Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Catálogos, que han demostrado a lo largo de los años, su virtualidad. Y se incorporan como novedad los Estudios de Ordenación, como instrumentos específicos con los que dar respuesta a las nuevas necesidades de renovación urbana que se planteen en suelo urbano consolidado, y que requieren una actuación ágil, en el marco de las directrices establecidas en los instrumentos de ordenación, pero sin quedar predeterminadas ni condicionadas por este. El Capítulo II regula el régimen de la tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística, delimitando las competencias en el procedimiento de aprobación de dichos instrumentos y estableciendo las distintas fases procedimentales de aprobación de los mismos.

El Título V (artículos 89 a 134) está dedicado a la ejecución urbanística, estableciendo en su Capítulo I una serie de disposiciones relativas a la actividad administrativa de ejecución, los sujetos legitimados para la misma, las distintas formas de gestión, la ejecución mediante actuaciones sistemáticas (Capítulo I) y asistemáticas (Capítulo II), así como los distintos sistemas de actuación (unidades de ejecución, compensación, cooperación y expropiación y la novedad de un sistema de compensación simplificado), así como la ejecución de los equipamientos. El Capítulo V regula los instrumentos de intervención del mercado del suelo, regulándose los patrimonios públicos del suelo y los derechos de superficie y de tanteo y retracto.

El Título VI (artículos 135 a 148) se dedica a regular la actividad de edificación. El Capítulo I contiene la regulación de la ejecución de las obras de edificación. El Capítulo II regula los medios de intervención administrativa sobre la actividad de la edificación, determinando los

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 4/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



actos sujetos a licencia o declaración responsable o comunicación previa, la competencia y el procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas, la eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención administrativa, el acceso a los servicios por las empresas suministradoras y finalmente la información y publicidad en obras. El Capítulo III establece el deber de conservación y rehabilitación, la inspección técnica de las construcciones y edificaciones y la situación legal de ruina urbanística.

El Título VII (artículos 149 a 174) regula la disciplina territorial y urbanística, estableciendo el marco de potestades administrativas en el Capítulo I; en el Capítulo II, la potestad inspectora, precisando la naturaleza y funciones de inspección y determinando el régimen de visitas y actas de inspección e inspección autonómica; es en el Capítulo III donde se regula la potestad de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística; y la potestad sancionadora en el Capítulo IV, regulándose el régimen de infracciones y sanciones.

Por último, en el Título VIII (artículos 175 a 178) se regulan las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares.

En las Disposiciones adicionales se regulan cuestiones como las reservas para dotaciones cuando existe legislación sectorial que las regula; el seguimiento de la actividad de ejecución urbanística; actualización de las cuantías de las multas; los mecanismos de desafectación de las vías pecuarias que discurren por tramos urbanos; las Comisiones Provinciales de Valoraciones; la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo y Vivienda; la Composición del Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo y Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo; la Normalización y difusión de los instrumentos de ordenación; el Registro de entidades urbanísticas colaboradoras; y por último, la licencia o declaración responsable para escrituras públicas y asientos registrales.

En las Disposiciones transitorias, se establece un régimen flexible para la adaptación del planeamiento actualmente en vigor a esta ley, distinguiendo los distintos supuestos de hecho en que se pudieran encontrar, tanto el planeamiento general como los restantes instrumentos, para su desarrollo y ejecución: aprobados y en vigor, en situación legal y real de ejecución, en curso de aprobación, y sin aprobación inicial. Concluye con determinaciones referidas al régimen de conservación aplicable a las obras y servicios de urbanización; a la ordenación urbanística de los municipios sin planeamiento, y, por último, a la legislación aplicable en nuestra comunidad autónoma, hasta tanto se produzca el desarrollo reglamentario de la presente norma.

La Disposición derogatoria única se refiere no sólo a normas de igual o inferior rango que se opongán a lo dispuesto a esta Ley proyectada, sino que enumera una serie de disposiciones que quedan expresamente derogadas.

La Disposición final primera habilita para el desarrollo reglamentario de la presente Ley; la Disposición final segunda, se refiere a los órganos para el desarrollo de esta ley; la Disposición final tercera modifica el artículo 40 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía; la Disposición final cuarta modifica la Ley 21/2007, de 18 de

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 5/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía; la Disposición final quinta modifica la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, y por último, la Disposición final sexta dispone su entrada en vigor en el plazo de seis meses a partir de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

IV. MARCO NORMATIVO

IV.1. Normativa estatal

La competencia legislativa sobre ordenación del territorio y urbanismo ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas, como se desprende de la Constitución Española (artículos 148.1.3 y 149.1) y de todos los Estatutos de Autonomía. El Estado ostenta algunos títulos que le permiten incidir sobre el urbanismo.

- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio 1406/1989, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
- Real Decreto 2187/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana,
- Real Decreto 3288/1978 de 26 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

IV.2. Normativa autonómica

La Constitución Española (artículo 148.13 a) permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” y éstas las han asumido como competencias exclusivas (ex artículo 149 de la Constitución).

En Andalucía, el Estatuto de Autonomía, artículo 56, apartado 3, dispone así la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de urbanismo, y en su apartado 5 en materia de ordenación del territorio, y el apartado 6 atribuye la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 6/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En virtud de las citadas competencias, el marco legislativo actual está compuesto por:

- € En materia de ordenación del territorio, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA).
- € En materia urbanística, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en LOUA).
- € Decreto-Ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía

IV.3 En materia de defensa de la competencia, mejora de la regulación económica y unidad de mercado

- € Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- € Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- € Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Paraguas).
- € Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Ómnibus).
- € Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
- € Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- € Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El sistema urbanístico andaluz se caracteriza por su complejidad y rigidez (el planeamiento utiliza un número elevado de instrumentos o planes, cada uno con sus fases de tramitación y aprobación y sus trámites correspondientes); así como discrecionalidad (los Ayuntamientos tienen un elevado margen de discrecionalidad en todas las etapas del proceso urbanístico). Estos factores limitan la competencia en el mercado del suelo y favorecen la especulación.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 7/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En este sentido, cabe recordar que el artículo 47 de la Constitución Española, habilita a los poderes públicos a regular el suelo al objeto de impedir la especulación.

Por ello, deber ser bienvenida toda reforma que reduzca la complejidad y la discrecionalidad; y además facilite la flexibilidad y, en consecuencia, establezca condiciones o reglas necesarias, proporcionales, no discriminatorias y clara y objetivamente definidas, que permitan que el mecanismo del mercado asigne de forma más eficiente los recursos disponibles, como es en este caso, el suelo; evitando la retención artificiosa del suelo urbanizable o que simplifiquen y agilicen los de los procesos de urbanización, y que en definitiva, posibiliten el aumento de la oferta de suelo urbanizable.

Una vez expuesto este planteamiento general, es preciso avanzar en el análisis económico de los elementos, de este mercado. De esta forma, con datos anteriores a la pandemia del Covid -19, es preciso destacar el comportamiento procíclico, producido en la evolución de los precios del alquiler y de la venta del metro cuadrado de vivienda en los últimos años, en Andalucía (también en España), tal y como se aprecia en el siguiente gráfico, realizado con los datos disponibles en el portal inmobiliario Idealista.com.

Grafica 1: Evolución del precio de venta y alquiler del m2 en euros en Andalucía (2016-2019)



Fuente: Elaboración de la ACREA a partir de datos de Idealista

De esta forma, se observa que, tras el inicio de la recuperación económica, el precio del alquiler crece de forma acelerada, en una senda que le lleva a confluir con el máximo anterior a la crisis. Por su parte, el precio del metro cuadrado de venta, aunque creció, al principio a

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 8/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





un ritmo muy superior al del poder adquisitivo de los ciudadanos y en la misma proporción que el alquiler, desde 2017, se ralentiza la subida de precios

Grafico 2. Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas en Andalucía. Años 1990-2018



Fuente: Elaborado por la ACREA, con datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

La conclusión a este análisis es la constatación de un proceso especulativo, fruto de la ineficiente regulación urbanística, y que, además, se estaba probablemente iniciando una nueva burbuja inmobiliaria, que las restricciones hipotecarias y la pandemia han terminado por evitar.

Una vez constatada la regulación urbanística ineficiente, cabe poner el foco en el análisis del mercado del suelo, en la medida en que es un componente fundamental en la determinación del precio de los inmuebles dado que el resto de costes de construcción no han sufrido incrementos significativos en el último periodo.

De esta forma, si procedemos a analizar el comportamiento del mercado del suelo en los últimos años, se puede observar en las siguientes gráficas, que el número total y el valor total de las de transacciones de suelo en Andalucía han mostrado una pauta expansiva y por tanto procíclica, aunque sin llegar a los datos anteriores a la crisis financiera del 2008, tras la ralentización apuntada en 2019.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 9/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





Grafica 3: Número total de Transacciones de suelo en Andalucía

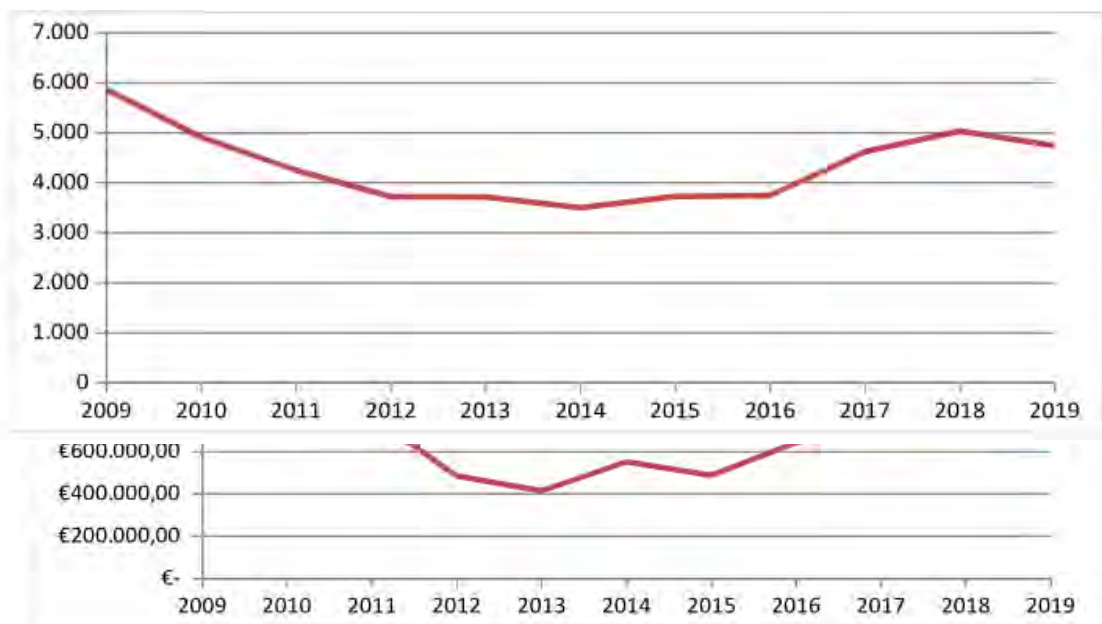


Grafico 4: Valor total de las transacciones de suelo en Andalucía

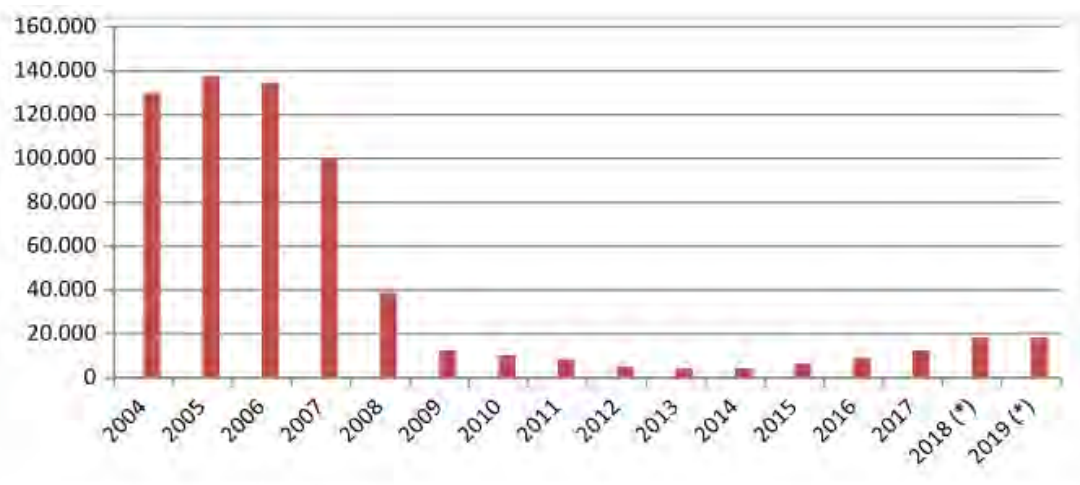
Fuente: Elaborado por la ACREA, con datos del Ministerio de Transportes

Otros indicadores representativos para constatar el comportamiento procíclico del sector inmobiliario en Andalucía son: el número de obras nuevas residenciales iniciadas y el número de transacciones de vivienda, especialmente las usadas, los cuales han mostrado también una pauta expansiva durante los últimos años, sin llegar a los datos anteriores a la crisis del 2008, hasta el año 2019.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 10/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

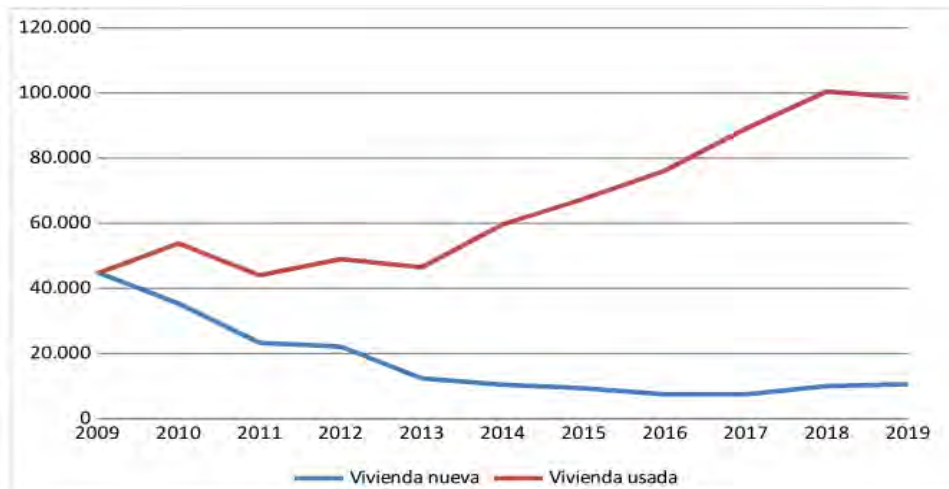


Gráfica 5. Número de viviendas libres en Andalucía



Fuente: Elaborado por la ACREA, con datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, según datos provisionales de dicho Ministerio.

Gráfico 6: Número de transacciones inmobiliarias de vivienda en Andalucía



Fuente: Elaborado por la ACREA, con datos del Instituto Nacional de Estadística

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 11/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



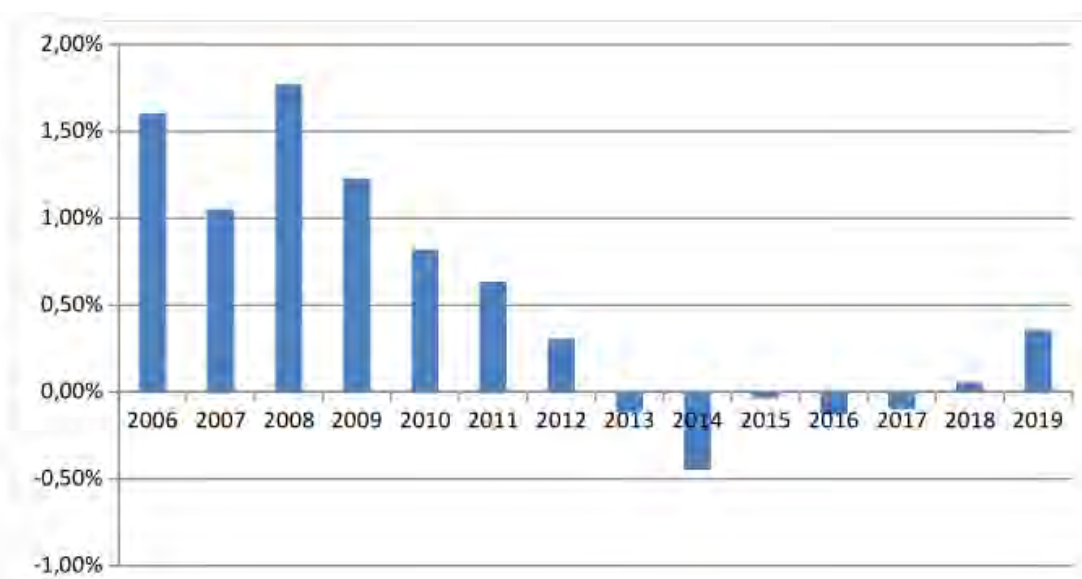


Por otra parte, y para completar el análisis del mercado de la vivienda, es preciso analizar la demanda, cuyas variables asociadas más significativas son el incremento de la población y, fundamentalmente, el incremento del número de hogares.

Así, si se procede a analizar el incremento de población producido en Andalucía desde el año 2006, se observa que, en los años previos a la crisis económica del 2008, Andalucía tenía incrementos poblacionales superiores al 1%, lo que se traducía como hemos podido analizar previamente, en altos niveles de demanda, que se recuperan a partir de 2018.

Gráfico 7: Incremento población en Andalucía.

Fuente: Elaborado por ACREA, con datos del Instituto Nacional de Estadística



Asimismo, desde el año 2014 se ha incrementado el número de nuevos hogares en Andalucía, produciéndose la consecuente respuesta de la oferta analizada previamente.

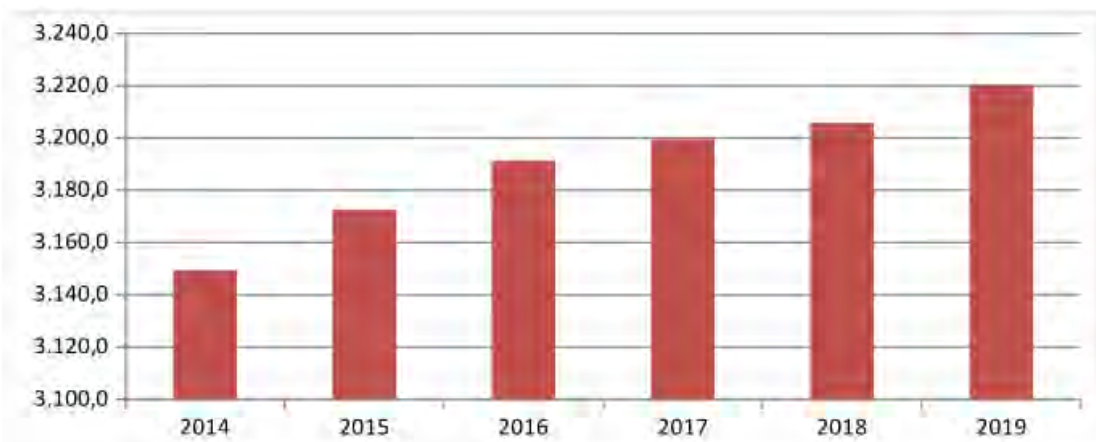
FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 12/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





Gráfico 8: Número de hogares en Andalucía (en miles)

Fuente: Elaborado por la ACREA, con datos del Instituto Nacional de Estadística



En definitiva, cabe destacar que la regulación urbanística tiene un significativo impacto en la posibilidad del acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos.

En relación con este aspecto, se debe tener en cuenta que los salarios son una de las variables clave de la competitividad de una economía y que vinculada al salario se encuentra la renta disponible de los ciudadanos, una vez deducidos los gastos fijos. De esta forma, las rentas dedicadas por los ciudadanos al acceso a la vivienda, al ser uno de los gastos fijos más importantes en los que se emplea su renta, ya sea por el gasto de la cuota del préstamo hipotecario asociado a la adquisición de la vivienda o por la mensualidad del alquiler, inciden en la competitividad.

Así, se han definido indicadores respecto al porcentaje de la renta disponible de la agrupación familiar que se debería dedicar a la vivienda, tanto en su adquisición como en alquiler, estableciéndose que para tener una economía familiar saneada, no se debería superar el 30% de la renta disponible a la vivienda, ya que superando ese umbral se comienza a limitar considerablemente la capacidad de gasto y ahorro de los hogares y probablemente se justifiquen las subidas salariales.

De esta forma, indicadores sobre la dificultad de acceso a la vivienda, sirven para mostrar la adecuación de la oferta de vivienda y por consiguiente del suelo, destacando en este sentido el reciente Informe del Banco de España sobre el Mercado de la Vivienda en España entre 2014 Y 2019, en el cual se concluye que la dificultad en el acceso a la vivienda se ha agravado durante los últimos años en España, especialmente para determinados colectivos, como los jóvenes y los hogares con rentas bajas, sobre todo en algunas zonas, como las grandes áreas metropolitanas.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 13/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Como evidencia de la dificultad en el acceso a la compra de viviendas, el precitado informe del Banco de España destaca el retraso en la formación de hogares y en la probabilidad de ser propietarios de una vivienda residencial a lo largo del ciclo vital. Acceder a una vivienda en propiedad requiere disponer de ahorros con los que pagar la parte del coste de adquisición no financiada por una hipoteca. La renta laboral es relativamente baja al inicio de la vida laboral y aumenta con la edad, por lo que generalmente sólo tras unos años de experiencia laboral, se pueden ahorrar los fondos que permiten acceder a la vivienda principal. A todo lo anterior, se une la dificultad del acceso al crédito por parte de los colectivos con menos renta, al haberse endurecido los requisitos para obtener un préstamo hipotecario y reducido el porcentaje del precio de la vivienda cubierto.

Por lo que respecta al alquiler, el informe del Banco de España analiza el aumento sostenido de los precios. Esta evolución de los precios en el mercado del alquiler habría venido condicionada, en gran medida, por el fuerte repunte de la demanda, especialmente de la procedente de los jóvenes. Como consecuencia de este repunte de los precios del alquiler, el aumento en la fracción de la renta destinada al pago del alquiler ha aumentado significativamente. Como principales motivos de este incremento de la demanda del alquiler, se destacan el deterioro de la situación del mercado de trabajo para los jóvenes, lo que les impide la compra de vivienda en propiedad, y un mercado del alquiler estrecho y dominado por inversores minoristas, los cuales tienen una mayor exposición al riesgo de impagos.

En este sentido, el esfuerzo medio periódico de los andaluces en relación al pago de las mensualidades de los alquileres, es del 28,80% de la renta disponible para el año 2018, según un informe de fotocasa.es en el que se analiza el esfuerzo del alquiler en España, estando este indicador para el caso del alquiler muy cercano al umbral del 30%, lo que puede indicar dificultad de acceso a la vivienda en alquiler, fundamentalmente para aquellos colectivos con menor renta.

En definitiva, teniendo en cuenta los datos antes expuestos, resulta evidente que se debe facilitar la ampliación de la oferta de suelo disponible que, básicamente, está condicionada por la regulación urbanística, pero también por el comportamiento de determinados operadores económicos que, sobre la base de una regulación ineficiente, consiguen retener de forma artificiosa el suelo urbano, e incluso realizar conductas anticompetitivas en determinados mercados locales.

Por último, conviene señalar que los datos extraídos de las distintas fuentes de información son anteriores a la pandemia de Covid19, por lo que no se ha tenido en cuenta el efecto de contracción de las rentas y de desaceleración económica sufrida a corto plazo, por no existir información disponible al respecto en estos momentos, existiendo incertidumbre sobre las consecuencias en este sector en el medio plazo.

Además, debemos destacar que la pandemia de Covid19 ha traído consigo la implantación del teletrabajo, existiendo la posibilidad de que muchas empresas lo adopten como nueva alternativa, además de nuevas necesidades de lugares abiertos y espaciosos, lo que podría

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 14/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



provocar un cambio de tendencia, pasando del incremento poblacional de grandes zonas urbanas, a una mayor demanda de no urbanas o zonas rurales.

VI. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Observaciones generales

Como se ha citado anteriormente, el Anteproyecto de Ley (en adelante APL) que se somete a informe no es nuevo, puesto que en 2018 se inició su tramitación bajo la denominación “Anteproyecto de Ley para un urbanismo sostenible en Andalucía”, que no llegó a culminar con su aprobación por el Parlamento.

Este Consejo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre dicho proyecto normativo en el Informe N 4/2018, sobre el Anteproyecto de ley para el Urbanismo Sostenible en Andalucía, de 22 de marzo de 2018, cuyas consideraciones y dictamen se consideran extrapolables al presente APL que nos ocupa, y que damos por reproducido a los efectos oportunos.

En los siguientes apartados de este informe se plantean un conjunto de propuestas y recomendaciones dirigidas a mejorar la regulación de este APL y con ello contribuir a bajar los precios de la vivienda, elevar la renta disponible de los hogares, conseguir una mayor competitividad y aumentar el bienestar general y a favor de los operadores económicos.

Entrando ya en la valoración propiamente dicha del APL objeto de informe, en líneas generales y con carácter preliminar, el APL merece una valoración global positiva, dado que, por un lado, unifica en un cuerpo normativo único la regulación de la ordenación urbanística y del territorio, lo que supone una revisión de la legislación aplicable en materia de suelo que repercutirá en una mejor armonización entre las diferentes planificaciones (territorial y urbanística); por otro lado, constituye el objetivo final de la norma, la simplificación normativa y agilización de los procedimientos urbanísticos. Estas ideas generales se plasman en diversos aspectos valorables favorablemente que se señalan a continuación:

VI.1.1. En materia de simplificación administrativa

Se aprecia en el APL sometido a informe una mejora en la claridad expositiva, una terminología más simple y unos artículos mejor estructurados, con más apartados

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 15/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



diferenciados y más cortos que aportan coherencia al texto normativo, en comparación al anterior Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía. Junto a ello, se valora la utilización de un lenguaje más comprensible para los destinatarios del mismo, que facilita una lectura omnicomprendensiva en una materia tan compleja como lo es la urbanística y de ordenación del territorio.

Igualmente, merece una valoración positiva el hecho de que queden especificados claramente los distintos plazos de emisión de informes, así como desde cuando comienza el cómputo de éstos. Se valora el esfuerzo realizado en la incorporación expresa y clara de dichos plazos, así como que se establezcan unos plazos máximos de resolución del procedimiento.

Es importante, asimismo, de cara a incorporar una mayor predictibilidad de la norma, que ésta determine los efectos de la no emisión de informes en plazo o cumplimiento del plazo máximo de resolución sin que éste se produzca. El texto normativo incorpora importantes avances en esta materia, en especial, con la previsión del silencio positivo, sin hacer remisión a los supuestos determinados por la legislación básica estatal (como se pudo advertir en el anterior texto sometido a informe por este Consejo, lo que aporta claridad al texto normativo y al objetivo perseguido de una mayor agilización de los procedimientos.

También se valora positivamente, la incorporación de un modelo más flexible en la nueva regulación, contenida en el artículo 5 del APL, referido a la *“Invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”*, cuando dispone en su apartado 4 que: *“Al resolver los procedimientos de revisión de oficio de instrumentos de ordenación territorial o urbanística, o de alguna de sus determinaciones, se dispondrá la subsistencia de los actos firmes dictados en su aplicación y la conservación de aquellos trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción. Asimismo, se podrán establecer las indemnizaciones que procedan y las partes del plan en cuestión o de planes o instrumentos de gestión relacionados que mantienen su validez”*. Así, mediante la incorporación de esta previsión se permite la subsistencia de actos separados, sin que ello conlleve la nulidad del procedimiento en su conjunto. Con ello, dada la complejidad que supone el procedimiento de tramitación de los instrumentos de planeamiento general, que conllevan multitud de trámites, al disponer que la impugnación de una parte no determine la nulidad de la totalidad, como ha sido hasta ahora frecuente.

Sin embargo, hay que indicar en este apartado que, tal como se puso de manifiesto por el este Consejo en el precitado Informe N 4/2018, persiste como un elemento susceptible de mejora la excesiva remisión en el APL a un posterior desarrollo reglamentario, que resta claridad a la norma y que podría afectar al principio de seguridad jurídica. Si bien en la propia exposición de motivos el APL señala que el *“aligeramiento de la norma legal en urbanismo, exige, además de una adecuada planificación, su desarrollo reglamentario”*, si este fuera excesivo produciría una inseguridad jurídica contraria al fin simplificador pretendido. Concretamente, son 89 artículos los que disponen un desarrollo reglamentario ulterior de una norma que consta de 178 artículos, lo que sin duda representa un porcentaje altamente significativo que se traduce en la generación de vacíos normativos hasta que estos reglamentos sean aprobados, pudiendo generar, además, disparidad de criterios de aplicación

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 16/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



y discrecionalidad. Siendo la materia regulada de crucial importancia, con reserva de Ley en casi todas las materias tratadas, no parece idóneo y podría dar problemas de constitucionalidad, que se deje su contenido al posterior desarrollo reglamentario, pudiendo además generar reglamentos *ultra vires* o *contra legem*, con efectos negativos no deseados.

Por ello, y aun siendo conscientes de que una norma con rango de ley no debe identificar todos los aspectos procedimentales que deben dejarse a desarrollo reglamentario y que, además, se incluye en el APL una disposición final que prevé la aprobación en el plazo de 6 meses de los distintos Reglamentos relativos a la materia objeto de esta Ley, hay que insistir en la idea de que la regulación de los aspectos procedimentales de la norma puede incidir en el principio de seguridad jurídica y protección de derechos fundamentales, por lo que se recomienda al órgano proponente de la norma que realice un esfuerzo para incorporar determinados aspectos que por su relevancia requerirían de mayor concreción en una ley de esta importancia.

Se presenta como otro de los aspectos a valorar positivamente la distinción en dos clases de suelo, el urbano y el rústico, y en la ampliación de los usos y actividades que se podrán desarrollar en este último. Tal como se señala en la Exposición de Motivos de la norma, constituye uno de sus objetivos el de *“mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, incorporando nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible y con una limitada, pero no rechazable, función residencial”*, por lo que ello va a suponer un factor para impulsar el crecimiento de estas zonas rurales.

Ampliar los usos y actividades económicas en suelo rústico como factor que impulsa el crecimiento de estas zonas es pues un objetivo, por lo que contar con un marco normativo flexible que contemple este desarrollo es esencial para las mismas.

Además, una medida que merece una valoración positiva, es que desaparece la obligación de garantía para las actuaciones ordinarias en suelo rústico.

VI.2 Observaciones particulares

VI.2.1 Respetto a la coordinación y colaboración público-privada

Tal como advirtió este Consejo en el Informe N 4/2018 sobre el Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía emitido el 22 de marzo de 2018 (en adelante, Informe N 4/2018), si bien el fomento de la iniciativa empresarial privada en la gestión urbanística puede suponer un elemento a valorar positivamente, desde la óptica de competencia conviene tener presente los riesgos que los convenios urbanísticos (“urbanismo conveniado” en términos de la CNC en su informe sobre el suelo) pueden entrañar para el funcionamiento competitivo de los mercados.

Este tipo de convenios, tal como expuso este Consejo en el citado Informe, puede ser utilizado para que determinados agentes del mercado obtengan ventajas competitivas injustificadas en

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 17/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



un contexto general de opacidad, negociación bilateral y asimetrías de información. Incluso, puede servir para introducir restricciones a la competencia tendentes a limitar la entrada de competidores. Así, y siguiendo lo dictaminado por la autoridad nacional de competencia, aunque los convenios son la fórmula para introducir algo de flexibilidad en un sistema rígido y excesivamente detallado como el urbanismo (en el que debe primar la defensa del interés general), dicho sistema se puede terminar pervirtiendo a través de estas fórmulas de planeamiento conveniado o concertado, donde lo que prima en ocasiones es más bien el interés particular de algunos agentes del mercado, tanto públicos como privados, que tienen la capacidad para obtener un planeamiento a medida.

Por su parte, el artículo 7 del borrador del APL se limita a señalar, en idéntico sentido que señalaba la LOUA, que tendrán “a todos los efectos, carácter jurídico administrativo, y su negociación, tramitación, celebración y cumplimiento se regirán por los principios de transparencia y publicidad”. A este respecto, se insiste nuevamente en la idea expuesta en dicho Informe de avanzar en materia de transparencia y publicidad en este tipo de convenios. De esta forma, es preferible establecer su sometimiento a la legislación de contratos de sector público, que podría garantizar estos principios además del de libre competencia.

Finalmente, en la medida en que puede colaborar más de una entidad privada, habría que tomar todas las cautelas necesarias con el fin de asegurar que estos operadores del mercado que se conforman en “cooperación” respeten la normativa de defensa de la competencia. Por lo que sería conveniente incluir en el APL una alusión a que los operadores que realicen dicha “cooperación”, deberán cumplir con lo establecido en la vigente la Ley de Defensa de la Competencia.

VI.2.2 Sobre la nueva clasificación del suelo: urbano y rústico (Título I)

Como se ha señalado anteriormente, resulta un aspecto valorable positivamente una nueva clasificación del suelo más sencilla que distingue solo dos clases, desapareciendo la clasificación del suelo urbanizable. Se distingue solo dos clases de suelo (rústico y urbano), junto con su actual categorización en no sectorizado, sectorizado y ordenado, alineándose así con la vigente regulación a nivel estatal.

En cuanto a suelo urbano (artículo 10), y aun cuando no presenta grandes novedades respecto de la regulación anterior que fue informada por este Consejo, hay que resaltar la desaparición de la categorización entre suelo urbano consolidado y no consolidado, como figuraba en el anterior APL que no llegó a aprobarse; así como una mayor precisión de la inclusión en esta categoría de suelos urbanos de los núcleos rurales tradicionales, legalmente asentados en el medio rural con ciertas características (artículo 10.2). Ello puede contribuir a superar el sistema de zonificación característico del urbanismo en nuestro país, y por ende en nuestra Comunidad Autónoma, y un nuevo aliciente de los operadores que suponga un mayor desarrollo económico en el sector, tan necesario en estos momentos.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 18/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Respecto al suelo rústico se distinguen “los especialmente protegidos” y el suelo rústico común que no difieren de la actual normativa, a la que se incorpora como novedad una nueva categoría: “suelo rústico preservado”, que mantiene dicha categorización siempre que persistan las razones para evitar su transformación, es decir, temporalmente, pudiendo por tanto transformar el mismo sin necesidad de modificar su clasificación, por lo que podría introducir un elemento de flexibilidad que se valora positivamente.

VI.2.3 Respecto a las actuaciones de transformación urbanística (Título II)

Es preciso valorar positivamente la introducción de elementos de flexibilidad en la transformación de suelo. Así, mediante la distinción de la tipología de suelo, la Administración establece aquél que puede ser urbanizado y el que debe quedar excluido del proceso urbanizador, quedando determinado las actuaciones de transformación urbanística que se pueden llevar a cabo en ellos.

De esta forma, cuanto menos detallados y pormenorizados sean los usos delimitados por la clasificación, más flexibilidad para facilitar la transformación de éste, lo que puede favorecer la implantación de actividades productivas en suelo hasta ahora no urbanizable.

En el artículo 17 del APL se define qué se consideran actuaciones de transformación urbanística, estableciendo a su vez que estas actuaciones de transformación se pueden realizar en suelo urbano (capítulo II) o en suelo rústico (capítulo III).

Las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano se definen como: las actuaciones de dotación, o las actuaciones de incremento de aprovechamiento y las de actuaciones de reforma o de renovación de la urbanización.

Por el contrario, tienen la consideración de actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común, las actuaciones de nueva urbanización. Destacándose que no se establece una vinculación directa entre actuaciones de transformación y planeamiento, pudiendo realizarse aquellas sin venir contempladas expresamente en un planeamiento, dando la oportunidad de incorporación posterior.

En relación con las actuaciones de transformación urbanística reguladas en el Título II del presente APL, establece en su artículo 18.1 la posibilidad de participación en su diseño por parte de particulares (aunque la iniciativa corresponda a la Administración pública actuante), lo que amplía la participación en el diseño a otro tipo de sujetos en este caso, a la iniciativa privada.

Incluso se amplía de forma notable quienes pueden ejercer esta iniciativa cuando no se contenga en los instrumentos de ordenación urbanística, incorporando junto con cualquier persona física o jurídica a otro tipo de sujetos (comunidades de propietarios, por ejemplo), al disponer que *“Cuando se trate de actuaciones sobre el medio urbano, la iniciativa en la ordenación de las actuaciones podrá partir, además, de las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los*

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 19/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualquiera de los sujetos anteriores”.

Además, uno de los aspectos más novedosos de la regulación proyectada en el sentido de favorecer las actividades en el medio rural, viene recogido en el artículo 24 del APL, que establece entre las Actuaciones de Transformación Urbanística en suelo rústico común, las actuaciones de nueva urbanización, siempre bajo los principios de sostenibilidad y racionalidad y con justificación de la imposibilidad de atender a esa necesidad en suelo urbano disponible. Todo esto abre el mercado y permite un sinfín de oportunidades de negocio que dinamizará a buen seguro el sector, si bien será necesario estar especialmente vigilantes al respeto del interés general en este nuevo sector de oportunidades.

Los terrenos incluidos en los ámbitos de nueva urbanización, no obstante, deberán tener debidamente justificada la necesidad de su transformación (“*lo que incluye el necesario para nuevos desarrollos o expansión urbana, para el crecimiento de la actividad económica o para completar su estructura urbanística*”), y a su vez, entre otras condiciones, deberán ser colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes, quedando integrados para su transformación en la malla urbana, si bien, entre otras excepciones, se incluyen los nuevos desarrollos de uso global industrial o turístico, que de forma justificada, podrán emplazarse en discontinuidad con los núcleos de población existentes, lo que puede favorecer la implantación de actividades económicas en esta tipología de suelo, aportando flexibilidad a la actual normativa.

Sin embargo, un aspecto susceptible de mejora lo constituye el hecho de que a pesar de que se establezca entre las finalidades de la norma la apuesta por la autonomía local, el artículo 18.3 b) configura para estas actuaciones de nueva urbanización un cierto régimen de tutela administrativa ya que, aunque su aprobación corresponde al Ayuntamiento, se establece que deberá constar informe previo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que se emitirá en el plazo de un mes. Este aspecto debería revisarse, ya que puede dar problemas de constitucionalidad, al colisionar con la autonomía local, reconocida en nuestro Ordenamiento Jurídico. No obstante, nos parece muy positivo que el proyecto de Ley incluya que solo en el caso de que no exista Plan de ordenación del territorio para ese ámbito, el informe de la Consejería sería vinculante, ayudando así a favorecer la actividad económica en aquellos municipios en que no existe Plan de ordenación del territorio y dando seguridad jurídica a las futuras inversiones.

VI.2.4 Respetto a los usos y actividades de suelo rústico

En el presente APL se amplía el conjunto de **actuaciones ordinarias** que se permiten realizar en esta clase de suelo rústico (artículo 34 del APL). A las obras y edificaciones contempladas

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 20/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en el anterior proyecto normativo que fue informado por este Consejo, se le añaden:

- € Construcciones, viarios, instalaciones y servicios técnicos, así como *“aquellas que demanden las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma finca que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal”*.
- € Las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos propios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para temporeros.
- € La ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente, no previstos en el planeamiento, y que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.

Con ello se avanza de manera notable en la incorporación de actividades ordinarias compatibles con la naturaleza de este suelo, aunque subsisten una serie de elementos susceptibles de mejora, como es el hecho de que estas actuaciones requieran de la preceptiva licencia municipal.

Por otro lado, el órgano proponente de la norma debería valorar la conveniencia, bajo el test de necesidad y proporcionalidad, de someter estas actuaciones a un régimen de intervención menos gravosa, como el de declaración responsable o comunicación previa, sobre todo para los supuestos en los que ya exista un pronunciamiento a nivel sectorial.

Respecto a las **actuaciones extraordinarias en suelo rústico** (artículo 35), además de la posibilidad de implantación de actividades industriales y turísticas, que venían ya reflejadas en el anterior proyecto, se incorporan actividades terciarias (que sí venían contempladas en la LOUA (artículo 42.1), añadiéndose uso residencial que expresamente se encontraba prohibido en dicha Ley: *“Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad entre éstas y aquellos”*. No obstante, se añade una prevención por cuanto según el artículo 71, estas actividades deben ser objeto de regulación y, por tanto, venir contempladas en los Proyectos de Actuación Municipales, es decir, a través de instrumentos de ordenación, en este caso de carácter complementario.

Siendo lo anterior un elemento sin duda positivo, una cuestión a valorar por el órgano proponente de la norma es que estas actuaciones, según el artículo 35.2 del APL, requieran previa a la concesión de la licencia municipal, de una autorización que cualifique los terrenos donde deba implantarse y cuyo procedimiento, además, queda indeterminado y a expensas de desarrollo reglamentario.

De esta forma, la exigencia de una autorización más una licencia, debe valorarse y justificarse bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, ya que el hecho de que se sujeten a licencia supone ya una garantía que permite un control de su utilización, ejercido por las Administraciones y en la práctica se podría convertir en un obstáculo insalvable para la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 21/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



implantación de estas actividades.

Al respecto, es preciso recordar que el artículo 7 de la LGUM, consagra el principio de simplificación de cargas, según el cual se habrá de garantizar que la intervención pública no genera un exceso de regulación o duplicidades, y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implique mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

VI.2.5 Respetto a los instrumentos de ordenación territorial

Con carácter previo, hay que señalar, como ya ha manifestado en varias ocasiones este Consejo de la Competencia de Andalucía, que las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenación del territorio, en puridad, no suponen una restricción desde el punto de vista de la libre competencia, ya que éstos constituyen una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio, acorde con las necesidades de la sociedad. Como hemos señalado en otros informes, no puede sostenerse que introducen verdaderas limitaciones al ejercicio de derechos privados sobre el suelo, sino que definen o delimitan el contenido normal u ordinario de los mismos de acuerdo con la ordenación realizada.

No obstante, hay que indicar como se ha puesto de manifiesto en la Exposición de Motivos de la norma, la desconexión existente entre los instrumentos de ordenación territorial con los urbanísticos, por la falta de adaptación de estos a las normas y directrices territoriales que impide generar oportunidades o comprometer inversiones.

Se hace necesario, por tanto, mejorar el contenido y el alcance de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial, en aras de propiciar unos instrumentos más prácticos, realistas, ejecutables y no meramente teóricos. En este sentido, si bien es cierto que se observa en el nuevo texto un esfuerzo de adaptación a la realidad actual en materia territorial, en esencia, mantiene el esquema de formulación que viene establecido en la normativa actual.

Se aprecia, no obstante, cierto avance en la superación del esquema establecido en la LOUA que determinaba el carácter de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio en función de su carácter como Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales (artículo 21), por una configuración más general (sección 1ª del Capítulo V Efectos de los Planes de Ordenación del Territorio).

Por otro lado, cabe señalar que, además del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y los Planes Subregionales, el APL completa los instrumentos de ordenación del territorio con un elemento novedoso: los Instrumentos de Gestión Territorial (sección 3ª), que se definen como *“instrumentos de gestión y ejecución de las propuestas de los planes de ordenación del territorio, y tienen como finalidad la concreción, coordinación y programación de actuaciones concretas a realizar en un determinado marco temporal y territorial”*.

En la medida en que nacen para, entre otros objetivos, poder ayudar a corregir disfuncionalidades territoriales, y que está prevista la participación y coordinación con el resto de Consejerías, (aunque sean elaborados por la Consejería competente en materia de

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 22/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ordenación del territorio y urbanismo), pueden convertirse en un elemento que ayude en la mejor coordinación de las actuaciones públicas, y en ese sentido se valora positivamente.

Un elemento susceptible de mejora, no obstante, es que el procedimiento se deje a expensas de desarrollo reglamentario, con lo cual, dada su escasa concreción no se puede valorar en términos de utilidad. Igualmente debería valorarse el hecho de que deba incorporar toda una serie de documentación (artículo 45.4), que puede considerarse excesiva y más allá de la justificación en términos de viabilidad técnica y económica.

Similar circunstancia se pueden establecer respecto de los Planes con incidencia en la ordenación del territorio (sección 1ª capítulo IV del Título III), ya que si bien incorporan como novedad la opción de consultar a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a fin de garantizar la correcta inserción de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio en el marco territorial definido por los instrumentos de ordenación territorial, no se especifica el carácter de dicha consulta, ni el procedimiento que la regulará, lo que le resta opciones como verdadero mecanismo de coordinación, y se convierte más en una carga administrativa que sería recomendable que el órgano proponente de la norma valorase. Se recomienda, por tanto, la concreción de estos aspectos y su desarrollo en la Ley y no en un reglamento posterior.

VI.2.6 Respeto a las actuaciones de Interés Autonómico

En relación con este tipo de actuaciones ha de valorarse positivamente su inclusión en el articulado del texto, a diferencia de su predecesor, lo que supone ofrecer una regulación completa que evita la anterior dispersión normativa. Este tipo de proyectos se configura como un instrumento que permite agilizar proyectos empresariales, facilitando el desarrollo de iniciativas públicas o privadas de especial relevancia y con ello la inversión productiva en la región, así como el hecho de que se incardinan como un instrumento de ordenación territorial cuando desarrollen actuaciones no previstas en el planeamiento territorial (ex artículo 27 APL).

No obstante, conviene indicar que no se identifica que determinados proyectos se encuentran igualmente sometidos a otra normativa que les afecta, no sólo desde el punto de vista urbanístico. Así por ejemplo cuando se refiere a las “*inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía*” se entiende necesario hacer referencia a que este tipo de proyectos se hallan regulados en el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, en virtud del cual se ha creado una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 23/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por otra parte, en relación con la documentación exigida para la justificación de su viabilidad, esto es, cuando se establece que “*se aportará la documentación necesaria para justificar su viabilidad*”, se considera necesario aclarar a qué tipo de viabilidad se refiere (económica, social, ambiental,...) y sobre todo qué acreditación documental concreta será necesaria, con el fin de aportar seguridad y certidumbre jurídica a los agentes económicos.

VI.2.7 Respetto a las actividades de intervención singular

Cabe llamar la atención sobre este nuevo cambio que se pretende llevar a cabo en la iniciativa normativa que nos ocupa, ya que la versión actual lleva escasos meses en vigor (desde el 13 de marzo) y la anterior apenas estuvo vigente 3 meses (desde el 20 diciembre 2019 hasta el 13 marzo 2020), con la consiguiente inseguridad jurídica para los agentes económicos que tantas modificaciones provocan.

Sobre el contenido de la regulación de este tipo de actuaciones de intervención singular, si bien en la presente norma se elimina el listado y con ello la relación taxativa de actividades consideradas de intervención singular y se realiza una referencia con carácter genérico a las mismas, no parece que esta nueva regulación aporte mayor claridad normativa, en la medida en que, según se definen ahora éstas quedan encuadradas las que “*se asienten en más de un término municipal o cuando, asentándose en uno solo, su incidencia trascienda del ámbito municipal por su magnitud, impacto regional o subregional o su carácter estructurante y vertebrador del territorio, aquellas que tengan incidencia supralocal en los términos que se establezca reglamentariamente, y que se efectúen en ausencia de plan de los previstos en esta ley o no estén contempladas en ellos*”.

De este modo, dada la introducción de conceptos indeterminados (no se define qué se entiende por impacto regional o subregional) y de una terminología difusa (“estructurante” y “vertebrador”) y su posterior remisión a un desarrollo reglamentario (cuando tengan incidencia supralocal), parece difícil establecer un criterio claro para definir aquellas actuaciones singulares que se conceptúan como actuación con incidencia en la ordenación del territorio y que, por tanto, quedan sometidas a informe vinculante. Entiende este Consejo, que se incorpora un margen de discrecionalidad excesivo para la Administración que, en último término, puede derivar en que cualquier actuación no contemplada en un plan de los establecidos en esta ley, se catalogue como singular y, por tanto, sometida a informe vinculante, con la consiguiente carga administrativa para el promotor de la actuación. Por ello, se estima conveniente la revisión en aras de alcanzar una mayor concreción que evite trabas injustificadas a la realización de este tipo de proyectos.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 24/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



VI.2.8 Respecto a la tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística

Se aprecia que se ha realizado un esfuerzo en sistematizar el procedimiento para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, con una estructura más ordenada, definiéndose las distintas competencias para cada una de las fases procedimentales, lo que supone un elemento clave para alcanzar el objetivo perseguido, que se afirma en la parte expositiva de la norma, de conseguir una simplificación y agilización administrativa.

Por otra parte, en relación a la regulación ambiental, se especifica y clarifica que la elaboración del Avance (Artículo 77.2), sólo será preceptivo en aquellos instrumentos sometidos a evaluación ambiental estratégica. Se establece además que, en este caso, el documento de aprobación inicial tendrá la consideración de versión preliminar del plan y se acompañará del estudio ambiental correspondiente, y que sólo en el caso de instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria será preceptiva la fase de aprobación provisional.

Además, no se observan cambios sustanciales en relación con la fijación de los plazos recogidos para los procedimientos, aunque si existen ciertas mejoras como la reducción de cinco a tres meses del plazo para la aprobación definitiva cuando corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 80.3).

Por otro lado, a juicio de este Consejo, resulta positiva la identificación de forma separada de la tramitación cuando corresponde a la iniciativa privada, que se desarrolla en el artículo 81 y que posibilita la realización de proyectos de carácter empresarial, clarificando el procedimiento, documentación y plazos correspondientes, así mismo nos merece una valoración positiva que se añada el silencio positivo (*“salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”*).

No obstante, aun destacando los anteriores aspectos positivos reseñados, existe margen de mejora con algunos aspectos que quedan indeterminados en el artículo 78 del APL, estableciéndose en su apartado 3 que las “modificaciones sustanciales” deben someterse a una nueva información pública y solicitud de nuevos informes sectoriales, sin que se concrete en qué supuestos se entiende que se produce este caso, o el apartado 1, en el que se fija un plazo mínimo para la información pública (no inferior a veinte días) pero sin delimitar tiempo máximo.

Además de lo anterior, se destacan otros elementos susceptibles de mejora asociados a la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, como es el no incidir en la tramitación electrónica de estos instrumentos, ya que desaparece el concepto de “sede electrónica”, excepto en la obligatoriedad en la aprobación definitiva, última fase de aprobación (artículo 83) pero no en fases precedentes, o que la tramitación de los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística quede a desarrollo reglamentario, sin una cobertura mínima en esta norma con rango de ley que garantice por ejemplo plazos

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 25/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



máximos.

Por último, se establecen tres aprobaciones, aprobación inicial, provisional y definitiva, pero ésta última solo contempla plazo en el caso que la aprobación corresponda a la Consejería, no cuando sea responsabilidad de los municipios (Artículos 80.3 y 4).

VI.2.9 Respecto a la suspensión del otorgamiento de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas.

El artículo 86.2 del APL establece respecto a la vigencia y suspensión de los instrumentos de ordenación urbanística que: *“Durante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística la Administración competente para la formulación o, en su caso, para la aprobación inicial podrá acordar la suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados. El plazo máximo de la suspensión que se establezca no podrá ser superior a un año en el acuerdo de formulación ni a dos años en el acuerdo de aprobación inicial. En todo caso, la suspensión acordada se extinguirá con la publicación de la aprobación definitiva del instrumento de ordenación urbanística”* (subrayado propio).

Sobre este particular, conviene recordar las observaciones que se realizaron en el Informe N4/2018 del Consejo de la Competencia de Andalucía, que se reproducen a continuación:

“1º) En cuanto al alcance del objeto de la suspensión, resultaría necesario que en el expediente se justifique la necesidad y, sobre todo, la proporcionalidad de dicha previsión, puesto que esta medida podría afectar a cualquier operador económico que, por el hecho de estar previsto un cambio en el planeamiento urbanístico de su municipio, no pudiera iniciar su actividad económica (durante un período de tiempo tan extenso como dos años).

2º) Con el fin de aportar una mayor garantía de la predictibilidad y seguridad jurídica que debería imperar para los destinatarios de la norma que pudieran verse afectados por una eventual suspensión, se considera necesario que el ámbito espacial de lo que vaya a ser objeto de suspensión tenga que estar determinado en la documentación que ha de contener cualquier instrumento de planeamiento.

3º) Debe alertarse que, la suspensión de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados puede suponer, si cabe, una mayor afectación a la competencia que la propia exigencia de estas, pues la suspensión viene a truncar las expectativas de los agentes económicos solicitantes.

Además, debe señalarse que no se ha previsto el derecho de los peticionarios de licencias y demás actuaciones solicitadas a ser indemnizados, una vez levantada la suspensión, sin que se acceda por parte de la Administración a la solicitud efectuada con arreglo al planeamiento anterior. Al omitirse dicho contenido regulador, pudiera generarse la duda sobre el mantenimiento o no de esta garantía en el futuro desarrollo reglamentario.”

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 26/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La principal consecuencia anticompetitiva de esta medida es que al suspender toda autorización o aprobación dificulta o impide la entrada de nuevos operadores económicos al mercado lo que implica un beneficio para los operadores implantados al ver reforzada su posición en el mercado. De este modo, dejan de estar sometidos a la presión competitiva que genera la entrada o amenaza de entrada de nuevos operadores, no percibiendo del mismo modo, en consecuencia, la necesidad de diferenciarse, innovar o mejorar su servicio.

En la medida en que no se ha modificado dicha posibilidad, es más, en el actual proyecto se incorpora el apartado 3 del citado artículo 86 que extiende la posibilidad de suspensión general decretada por el Consejo de Gobierno, se sostienen las mismas observaciones efectuadas por este Consejo en su Informe N4/2018, antes transcritas.

A lo que cabría añadir la pertinencia de delimitar las autorizaciones que pudieran ser susceptibles de suspensión, sin que ésta pueda entenderse de manera general a cualquier tipo de autorización, habida cuenta de la incidencia negativa que esta medida comporta sobre la actividad económica y la implantación de los operadores económicos.

Además, hay que tener en cuenta que, en la aplicación de este precepto, las Entidades Locales, amparándose en este sustento legal, pudieran incorporar en la aprobación de sus ordenanzas municipales restricciones adicionales a los operadores económicos que pudieran incluso comportar una prohibición general temporal, por ejemplo, para la apertura de nuevos establecimientos, con los efectos perniciosos que ello comportaría sobre la competencia y los operadores económicos afectados.

Vistas las importantes implicaciones en términos de competencia que esta previsión normativa comporta, parece difícil que pueda superar el análisis de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, consustancial a una buena regulación económica respetuosa de la competencia. Por lo que sería conveniente su revisión, en el sentido que hemos expuesto anteriormente.

VI.2.10 Respeto a los órganos de cooperación y coordinación

El artículo 75.3 del APL determina que: *“Las competencias urbanísticas y sectoriales atribuidas, por la legislación vigente y por esta ley, a las Administraciones públicas, referidas a la solicitud y remisión de los distintos informes, declaraciones, consultas y demás pronunciamientos que dicha tramitación requiera, podrán ejercerse a través del órgano colegiado que reglamentariamente se determine”*.

En conexión además con esta figura, el artículo 78 del APL, que establece la aprobación inicial, señala que *“La solicitud y remisión de los informes sectoriales durante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva corresponde a la Consejería competente en materia de urbanismo, se sustanciará a través de la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística, a quien corresponde coordinar el contenido y alcance de los diferentes pronunciamientos, dentro de los límites establecidos por la legislación*

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 27/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sectorial que regula su emisión y conforme a la disposición reglamentaria que regule la organización y funcionamiento del órgano colegiado”.

Sobre este particular, conviene señalar que, aunque se valore positivamente que se pretenda reforzar la coordinación en las distintas fases de tramitación, se echa en falta una mejor articulación de los órganos encargados de llevarla a cabo ya que, por una parte, se menciona que esta labor será realizada por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero igualmente se hace referencia a la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística (artículo 78), al tiempo que se alude a un órgano colegiado (se supone que se refiere a éste último) cuyo régimen y competencias no se prevé (se remite a una posterior desarrollo reglamentario), dejando por tanto relegado a un posterior desarrollo reglamentario aspectos sustanciales.

Desde un punto de vista de simplificación administrativa, contar con órganos de coordinación eficientes supone un mecanismo para agilizar procedimientos y acortar plazos, de ahí que se haga hincapié en señalar su importancia y definir claramente su marco de competencias.

VI.2.11 Respetto a la Ordenación Urbanística

La ordenación urbanística queda establecida en el texto normativo mediante un nuevo esquema de planeamiento urbanístico, con una visión más simplificadora.

Se articula un modelo de planes urbanísticos menos rígido, que atribuye a los instrumentos de desarrollo, detallado o específico, la ordenación de cada ámbito y no al instrumento de planeamiento general.


Se configura un sistema dual (resulta relevante la desaparición del actual Plan General de Ordenación Urbanística, PGOU), con el Plan de Ordenación Municipal (POM) como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo y el Plan de Ordenación Urbana (POU), como instrumento propio de ordenación de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de regeneración y rehabilitación de ésta.

Se incorporan avances en materia de flexibilidad, especialmente intenso en suelo urbano, por cuanto:

- € por una parte, el plan urbanístico general, esto es el Plan de Ordenación Municipal (POM) (artículo 62), se configura con carácter de directriz “*salvo que el Plan disponga otra cosa*”.

y por otra, el instrumento de ordenación detallada de suelo urbano, es decir, el Plan de Ordenación Urbana (POU), (artículo 65), puede igualmente tener carácter normativo o de directriz (siempre que no contravenga al POM).

Lo anterior, unido a que puedan coexistir varios POU's en un mismo municipio, configura un modelo de planificación urbana flexible, que permite atender a las necesidades urbanas

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 28/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			



diferenciadas del municipio, con una respuesta más ágil a través de instrumentos de ordenación urbanística de segundo nivel, en particular con los estudios de ordenación, que se incorporan como novedad y que no requieren un desarrollo complejo, lo que facilita las actuaciones de transformación y el uso de dicho suelo.

Se posibilita así la adaptación y cambios de uso del suelo para atender a nuevas necesidades del mercado, y con ello se propicia un mejor marco jurídico para la actividad económica. De igual manera, al no tener necesidad de modificar el planeamiento general, se agilizan los plazos, lo que en conjunto, merece una valoración positiva.

En suelo rústico, no obstante, se observa que el modelo es más intervencionista por cuanto las determinaciones del instrumento de planeamiento general, esto es el POM, sí tienen carácter normativo, lo que por ejemplo fija *ex ante* las actuaciones de transformación de nueva urbanización que se permitan llevar a cabo, configurándose por tanto un modelo en suelo rústico más determinista, cuyos cambios en los usos de suelo requieren un desarrollo más complejo.

Como instrumento de ordenación urbanística general, además del POM, se establece “El Plan de Ordenación Intermunicipal” (Artículo 63); al que se añade como novedad el “Plan de Delimitación Urbana para pequeños municipios” para aquellos que cuenten con población inferior a 10.000 habitantes y ciertas características (artículo 64).

Esta última aportación se considera positiva ya que permite que municipios más pequeños puedan acogerse a un planeamiento más simplificado, flexibilizar su régimen y facilitar la gestión del mismo, sin largos tiempos de espera.

No hay que olvidar que más de 600 municipios andaluces, es decir, por encima del 80%, cumplen actualmente esta premisa. No obstante, el resto de condicionantes que se establecen, como que no puedan ser litorales, que puede generar una dicotomía según la actuación proyectada se ubique o no en municipio litoral, o no formar parte de la aglomeración urbana de un centro regional (que sería necesario definir), junto a que las características propias queden a expensas de desarrollo reglamentario, pueden limitar en gran medida su repercusión e impacto real.

Por su parte, como instrumento de ordenación urbanística detallada, al POU antes comentado, hay que unirle los Planes Parciales de Ordenación. (Artículo 66), los Planes de Reforma Interior (Artículo 67) y los Estudios de Ordenación, éstos últimos que se incorporan de forma novedosa (Artículo 68). A éstos hay que añadirles los Instrumentos de ordenación urbanística específica y los Instrumentos complementarios de la ordenación urbanística.

En conjunto, se aprecian elementos de mejora, como la desvinculación entre planes generales y urbanos, lo que contribuye a la agilización de los procedimientos y a acortar significativamente los plazos actualmente requeridos.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 29/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



VI.2.12. Respeto a la Ejecución Urbanística.

En este apartado, con carácter general, destaca la desvinculación entre propiedad del suelo y actividad urbanística, de forma que los particulares, sean o no titulares del derecho de propiedad o cualquier otro derecho sobre el suelo o bienes inmuebles, intervienen en la actividad urbanística, configurándose una esfera de actuación pública-privada de colaboración en la ejecución del planeamiento.

Se adapta así a las exigencias establecidas en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, lo que se valora de manera positiva.

Junto a ello, como novedad, en relación a las actuaciones sistemáticas en las unidades de ejecución, además de los sistemas de cooperación, expropiación y compensación se articula una modalidad simplificada del sistema de compensación.

VI.2.13 Respeto a las Unidades de Ejecución y el sistema de compensación.

Las Unidades de Ejecución son en muchos casos el mecanismo que utilizan determinados operadores para la retención artificiosa de suelo urbanizable. De forma que, si alcanzan el 50% de la superficie de la Unidad, la normativa les posibilita especular y urbanizar cuando les convenga. Además, con dicho porcentaje controlan todo el Sistema de Compensación y mantienen una posición de claro privilegio en las “negociaciones” con los propietarios minoritarios que este sistema comporta. A este respecto se recomienda:

1. Según plantea la CNC en su informe del suelo, regular una mayor flexibilidad en el diseño de las unidades de ejecución, permitiendo a los propietarios decidir qué terrenos deben incluirse en la unidad de ejecución y acordar, en caso de que así lo consideren oportuno, modificaciones de los coeficientes de ponderación, para facilitar las negociaciones.
2. Incluir en el artículo 99 la previsión de que tras un mínimo de años de inactividad, el Ayuntamiento de oficio o a instancia de parte, pueda dividir en dos o más partes la unidad de ejecución.

En el artículo 101 del APL se regula la figura del agente urbanizador, limitándose a señalar que *“la condición de agente urbanizador puede ser asumida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no del suelo, que quedará legitimada para la*

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 30/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ejecución, tras su selección en pública concurrencia, según lo dispuesto en esta ley o, en su caso, en la legislación de contratación del sector público”.

Respecto a esta figura, y siguiendo lo ya expresado por este Consejo en el Informe N4/2018, se echa en falta que el proyecto normativo concrete más su régimen y que se opte solo de manera supletoria por la aplicación de la legislación de contratación del sector público (lo que resta garantías al procedimiento). De igual manera, sería aconsejable que se optara por unos mínimos requisitos de publicidad (solo se menciona pública concurrencia).

Por otra parte, el artículo 118 del APL regula la entidad de urbanización para la ejecución de las obras de urbanización, en el supuesto de que dicha actividad de ejecución se lleve a cabo en régimen de gestión privada con una pluralidad de propietarios. De esta forma, se introduce como novedad la figura de la entidad de urbanización, aunque atribuyéndole la consideración de entidad urbanística colaboradora.

En este punto conviene detenerse, por cuanto el presente APL no regula la figura de las entidades urbanísticas colaboradoras, salvo una breve referencia en el artículo 90.3 a) último inciso del APL *“a su carácter administrativo y personalidad jurídica propia”* a diferencia de la legislación anterior, cuyo régimen venía contemplado en el artículo 111 de la LOUA. Junto a ello, en la Disposición adicional novena del APL, se establece el carácter obligatorio de la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, determinando que *“Los Ayuntamientos deberán crear un Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. La comunidad autónoma deberá poner a su disposición la información disponible sobre estas entidades”*

Hay que recordar que estas entidades urbanísticas colaboradoras, de gran tradición en el derecho urbanístico español, que suponen un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico, fueron inicialmente reguladas en los artículos 24 a 30 del 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 (RGU), preceptos vigentes como normativa estatal de aplicación supletoria (de acuerdo con la previsión del artículo 149.3 de la CE).

Llama la atención que se establezca una disposición referida a la inscripción de estas entidades en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, cuando de alguna forma el sistema se pone en funcionamiento; y, sin embargo, no se controle la inactividad de las Unidades de Ejecución, que, como se ha señalado, son en muchos casos el mecanismo que utilizan determinados operadores para la retención artificiosa de suelo urbanizable, con un efecto negativo inflacionista. En consecuencia, se recomienda incidir en reforzar el control de este tipo de instrumentos, a fin de evitar barreras de entrada y sobrepuestos en el suelo.

Por último, cabe señalar, sobre el contenido del apartado 4 del artículo 118 del APL, que señala que *“con la entidad de urbanización podrá colaborar una empresa urbanizadora, que asuma la financiación de la actuación y la ejecución de las obras de urbanización”*, que dichos

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 31/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



términos de colaboración, en todo caso, deberán respetar la normativa de defensa de la competencia.

Haciendo hincapié este Consejo que la mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ACREA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras a que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

VI.2.14 Respecto a la intervención en el mercado del suelo, en especial, los patrimonios públicos de suelo (PPS) y los derechos de tanteo y retracto.

Sobre este particular, en la medida en que no se ha producido variación sustancial entre este APL y el proyecto normativo anterior informado por este Consejo en el Informe N 4/2018, se consideran plenamente extrapolables todas las consideraciones contenidas en el apartado VI.III.9 del mismo.

En concreto, conviene insistir en la importancia de garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente, esto es, regular el mercado de terrenos, obtener las reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación urbanística y territorial. Asimismo, este Consejo se cuestionaba *“si los referidos instrumentos son utilizados finalmente para el objetivo para el cual fueron diseñados pues, como señala la autoridad nacional de competencia, no hay que perder de vista, por un lado, que la Administración es a la vez operador interesado y regulador en este mercado y, por otro, que los PPS pudieran ser utilizados como vía para obtener financiación municipal”*.

En este sentido, el presente APL ahonda en el parecer de que efectivamente pudieran utilizarse para fines con difícil encaje en el interés público o social.

Así puede desprenderse de lo establecido en el artículo 131.1.a) del APL, según el cual no solo los terrenos y construcciones de los PPS pueden utilizarse para la construcción de viviendas sujetas al régimen de protección pública como antes, sino que *“excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas, siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo”*. Esta previsión deja un margen de actuación para el destino en cualquier

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 32/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



tipo de viviendas, lo cual detrae oferta de suelo disponible, con mayor rigidez de la misma, y con ello una incidencia muy negativa sobre el mercado, que puede conllevar el fomentar actuaciones especulativas en un mercado tan significativo como el mercado de la vivienda.

En igual sentido, el artículo 132 apartado 7 del APL, incluye que *“De conformidad con la legislación estatal del suelo, los municipios pueden excepcionalmente destinar el patrimonio público del suelo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el marco estatal, entre otros, que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución”*.

De este modo, y aun partiendo de la premisa de que esta regulación está en consonancia con lo dispuesto en la legislación estatal, concretamente en el artículo 52.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, se sugiere que se valore la oportunidad de introducir expresamente este inciso, que puede conllevar una ampliación de las posibilidades del uso de estos PPS, en lugar de limitarlos.

Por último, conviene destacar en relación con la previsión recogida en el artículo 129.1.c) del APL que establece entre las finalidades de estos PPS el de *“conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, con la finalidad de incidir eficazmente en la formación de precios”*, lo ya puesto de manifiesto por este Consejo en el renombrado Informe, en el que ya advertíamos sobre este punto, dictaminando que *la fijación de precios se considera una de las restricciones más severas a la competencia, por lo que resultaría necesario que dicha medida fuera evaluada en términos de necesidad y proporcionalidad*. Por lo que el centro proponente debería revisar estos aspectos de la norma bajo a los principios de necesidad y proporcionalidad, para evitar el intervencionismo en el mercado de forma injustificada y una fijación de precios, aspectos altamente nocivos para la libre competencia en el mercado inmobiliario.

VI.2.15 Respecto a los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación.

En primer lugar, conviene llamar la atención sobre el hecho de que hace tan solo unos meses se ha producido una reforma en relación con los mecanismos de intervención administrativa de la LOUA a través del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (artículo 6), en el que se determinan los actos sujetos a licencia urbanística municipal, declaración responsable o comunicación previa, por lo que el APL introduce nuevas figuras de intervención administrativa sobre los actos o actuaciones que puede generar inseguridad jurídica o incongruencia para los operadores económicos.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 33/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Dicho lo anterior, en cuanto a los actos sujetos a licencia urbanística municipal (artículo 139 del APL, que dispone en su apartado 1): *“Están sujetos a previa licencia urbanística municipal las obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, sin perjuicio de las concesiones, autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta ley o a la legislación sectorial aplicable, salvo los sujetos a declaración responsable o comunicación y, en particular, los que disponga la legislación estatal y los que reglamentariamente se determinen”*, se observa la utilización de términos muy genéricos y amplios, incluso de diversa índole, tales como concesiones, autorizaciones e informes, así como la remisión confusa tanto a legislación sectorial como estatal, así “como a un posterior desarrollo reglamentario”, por lo que no se puede conocer con exactitud qué actos o actuaciones urbanísticas concretas estarán sometidas a un régimen autorizador.

Hay que tener en cuenta que, dado que la licencia o régimen de autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, el órgano proponente de la norma, debería valorar para cada uno de los supuestos que determinan su exigibilidad su conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad.

En este sentido, y como ya puso de manifiesto este Consejo en el Informe N4/2018, el régimen general aplicable a los actos de uso del suelo, construcción y edificación, será el de las declaraciones responsables, siendo la licencia el régimen especial. Así, solo será exigible la obtención de licencia para aquellos actos y usos del suelo, que con carácter básico ha establecido el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, exigiéndose para el resto de actos de uso del suelo declaración responsable, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, el artículo 140 del APL que regula los *“Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa”* establece que: *“Esta declaración responsable sustitutiva de la licencia de obra irá unida al proyecto de edificación, visado...”* Además, en el apartado 2 se establece que *“Cuando las actuaciones del apartado anterior requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho, conforme a la normativa sectorial de aplicación, la declaración responsable deberá acompañarse de dichos informes o autorizaciones o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido. En todo caso, será exigible certificado final de obras suscrito por técnico competente para la primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones”*, o el apartado 3 que manifiesta que *“La declaración responsable faculta para realizar la actuación urbanística pretendida en la solicitud desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida en cada caso”*.

En relación con la figura de la declaración responsable, conviene partir de la premisa de que este mecanismo se define como un documento suscrito por el interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, el cumplimiento de los requisitos durante el periodo de tiempo inherente al ejercicio de la actividad y, por tanto, que la comprobación de los requisitos se realizará a posteriori por parte de la Administración. Asimismo, ha de entenderse que no

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 34/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sería precisa la aportación de documentación complementaria alguna junto con la presentación de la declaración responsable, para que así la misma surta los efectos inherentes a su mera presentación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que la redacción del artículo 140 apartado 5 del APL en el que se establece la imposibilidad de continuar con la actuación solicitada, o el cese de la ocupación o utilización, en el caso de que *“La inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable”*, habría de ser revisada en tanto que prevé la exigencia de aportar documentación junto con la declaración responsable.

Por otra parte, en cuanto a la competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas recogidos en el artículo 142. apartado 3 con este tenor. *Sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación. Igualmente, deberán constar las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la presente ley exijan con carácter previo al otorgamiento de licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público*, conviene recordar que, tal como advirtió este Consejo en el Informe N4/2018, la sujeción obligatoria (“necesariamente”) a un doble informe (técnico y jurídico) supone una traba administrativa excesiva, que debería someterse al test de necesidad y proporcionalidad.

Finalmente, en lo referente a la “eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención administrativa” contenida en el artículo 143.4 del APL, en cuya virtud se permite la posibilidad de que la *“declaración responsable autoriza para realizar los actos objeto de la misma por un plazo que no podrá ser superior a seis meses para iniciar las actuaciones y de dos años para la terminación de éstas, salvo para las actuaciones que, por su naturaleza, tengan una vigencia indefinida”* y que *“Transcurridos los plazos señalados, el órgano competente para comprobar las actuaciones objeto de declaración responsable declarará la caducidad de sus efectos, requiriendo la presentación de nueva declaración responsable, sin perjuicio, en su caso, del inicio del procedimiento de disciplina urbanística que corresponda. El plazo de eficacia quedará interrumpido si no puede ejecutarse por causa de la Administración*, hay que volver a insistir en que el mecanismo de declaración responsable es un documento que faculta para el ejercicio de un derecho o actividad desde el momento de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

Por ello, sería contradictorio que se estableciera un plazo de vencimiento o caducidad del mecanismo de intervención administrativa de la declaración responsable. Así, solo puede determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o de la actividad afectada, en el caso de se produzcan las causas previstas en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, esto es, en caso de inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o la no

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 35/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



presentación ante la Administración competente de la declaración responsable.

Por último, en el artículo 139.5 del APL se incorpora la siguiente previsión: *“Las empresas comercializadoras o instaladoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso residencial, cuya implantación esté sometida a licencia o declaración responsable, exigirán para su venta, alquiler o cesión de su uso la acreditación de la previa obtención de licencia o de la presentación en el Ayuntamiento de la declaración responsable, debiendo conservar copia de dichos documentos durante un plazo de cuatro de años desde la fecha del acto jurídico”*.

Cabe destacar al respecto, que la Directiva de Servicios y las Leyes que han transpuesto a nuestro ordenamiento dicha norma europea (Leyes 19/2009 y 25/2009), y en especial la LGUM, establecen el principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no están sujetas a un régimen de autorización, de forma que únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

De esta forma, no queda justificada la razón de interés general por la que se establece ni queda constancia de la realización del test de necesidad y proporcionalidad que requeriría, ya que este apartado supone una carga económica para los operadores económicos. Junto a ello, se añade que no corresponde a éstos proceder a la verificación del cumplimiento de requisitos, potestad que en exclusiva debe ser realizada por las Administraciones Públicas.

En consecuencia, sería conveniente que el centro promotor de la norma detalle de manera explícita los actos o supuestos sometidos a licencia, a declaración responsable y a comunicación conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, tal como ya se mencionó este Consejo en su Informe N4/2018.

VI.2.16 Respetto a la regulación de las Entidades Colaboradoras

A este respecto, el APL no contempla la posibilidad de regular la figura de las Entidades Colaboradoras. En este sentido, conviene poner de manifiesto que en los últimos años se ha ido avanzando en el uso de la figura de entidades privadas colaboradoras de la Administración Pública en el ámbito europeo y para distintos campos de actuación, entre otros puede señalarse el ámbito de la seguridad industrial, el medioambiental o el agroalimentario, que han ido siendo objeto de implantación en las normativas sectoriales aprobadas por diferentes Comunidades Autónomas.

Asimismo, en el ámbito urbanístico, algunas Comunidades Autónomas han optado por este modelo, como es el caso de Madrid, Cataluña o Valencia, con el objetivo de reducir el tiempo necesario para la tramitación de licencias urbanísticas para la puesta en marcha de una actividad

Por otra parte, debe recibir una especial atención en la potencial regulación de estas entidades el control relacionado con el hecho de que la norma no introduzca restricciones de acceso y

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 36/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ejercicio a las entidades colaboradoras privadas de la Administración.

También, debe tenerse en cuenta que los interesados, a efectos de la valoración de los requisitos, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de las entidades colaboradoras de la Administración, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la Administración competente para la resolución del procedimiento administrativo de intervención o control de los mismos.

En definitiva, dado que dichas entidades han demostrado su eficacia en la tramitación de procedimientos de intervención administrativa, para desarrollar las funciones de control del cumplimiento de requisitos exigibles en autorizaciones de ámbito municipal urbanístico, y asimismo en el control del cumplimiento de los requisitos de las declaraciones responsables, se recomienda su regulación específica mediante una Disposición adicional que abra el mercado a personas físicas y jurídicas que sean profesionales técnicos en este sector, sin discriminaciones a favor de Colegios Profesionales o entidades concretas.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica de la ACREA, este Consejo de la Competencia de Andalucía, emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- En líneas generales y con carácter preliminar, el APL merece una valoración global positiva, dado que unifica en un cuerpo normativo único la regulación de la ordenación urbanística y del territorio, y supone una beneficiosa simplificación normativa y agilización de los procedimientos urbanísticos. Esta valoración positiva se plasma en diferentes aspectos reseñables: una utilización del lenguaje más comprensible y sencillo, una clarificación de los distintos plazos de emisión de informes, una especial previsión del silencio positivo sin remisiones a la legislación básica estatal, así como la previsión de los casos de subsistencia de validez de los actos separados (art. 5 del APL). De igual modo se valora positivamente la distinción en dos clases de suelo, el urbano y el rústico y la ampliación de los usos y actividades que se podrán desarrollar en este último. Igualmente se valora la desaparición de la garantía para las actuaciones en suelo rústico.

SEGUNDO.- Desde la óptica de competencia conviene tener presente los riesgos que los convenios urbanísticos pueden entrañar para el funcionamiento competitivo de los mercados, tal como advirtió este Consejo de la Competencia de Andalucía en el Informe N 4/2018 sobre

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 37/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



el Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía emitido el 22 de marzo de 2018 (<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe%20N%204-2018%20del%20CDCA.pdf>). Como se expone en el citado Informe, este tipo de convenios puede ser utilizado para que determinados agentes del mercado obtengan ventajas competitivas pudiendo introducir restricciones a la competencia tendentes a limitar la entrada de competidores. Por ello, buscando una mayor transparencia y publicidad de este tipo de convenios se insiste desde este Consejo en la conveniencia de establecer su sometimiento a la legislación de contratos de sector público, que podría garantizar estos principios además del de libre competencia.

TERCERO.- Respecto a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico (artículo 35), además de la posibilidad de implantación de actividades industriales y turísticas que venían ya reflejadas en el anterior proyecto, se incorporan actividades terciarias (que sí venían contempladas en la LOUA (artículo 42.1), añadiéndose uso residencial que expresamente se encontraba prohibido en dicha Ley. No obstante el órgano proponente debiera valorar que estas actuaciones, según el artículo 35.2 del APL, requieran previa a la concesión de la licencia municipal, de una autorización que cualifique los terrenos donde deba implantarse y cuyo procedimiento, además, queda indeterminado y a expensas de desarrollo reglamentario.

De esta forma, la exigencia de una autorización más una licencia adicional, parece a priori excesivo, por lo que debe valorarse y justificarse bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, ya que el hecho de que se sujeten a licencia supone ya una garantía que permite un control de su utilización, ejercido por las Administraciones y en la práctica se podría convertir en un obstáculo insalvable para la implantación de estas actividades y una verdadera barrera de entrada. Al respecto, este Consejo quiere recordar el artículo 7 de la LGUM, en el cual se consagra el principio de simplificación de cargas, según el cual se habrá de garantizar que la intervención pública no genera un exceso de regulación o duplicidades, y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implique mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

En relación a los instrumentos de ordenación territorial, se hace necesario mejorar el contenido y el alcance de las determinaciones de los mismos, en aras de propiciar unos instrumentos más prácticos, realistas, ejecutables y no meramente teóricos. En este sentido, si bien es cierto que se observa en el nuevo texto un esfuerzo de adaptación a la realidad actual en materia territorial, en esencia, mantiene el esquema de formulación que viene establecido en la normativa actual.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 38/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CUARTO.- Respecto a las actuaciones de intervención singular, si bien en la presente norma se elimina el listado y con ello la relación taxativa de actividades consideradas de intervención singular y se realiza una referencia con carácter genérico a las mismas, no parece que esta nueva regulación aporte mayor claridad normativa, dada la introducción de conceptos indeterminados, de una terminología difusa y su posterior remisión a un desarrollo reglamentario. En consecuencia, parece difícil establecer un criterio claro para definir aquellas actuaciones singulares que se conceptúan como actuación con incidencia en la ordenación del territorio y que, por tanto, quedan sometidas a informe vinculante. Entiende este Consejo que se incorpora un margen de discrecionalidad excesivo para la Administración que, en último término, puede derivar en que cualquier actuación no contemplada en un plan de los establecidos en esta ley, se catalogue como singular y, por tanto, sometida a informe vinculante, con la consiguiente carga administrativa para el promotor de la actuación. Por ello, se estima conveniente la revisión en aras de alcanzar una mayor concreción

Este Consejo hace hincapié en otros elementos susceptibles de mejora en relación a los instrumentos de ordenación urbanística, siendo conveniente incidir en su tramitación electrónica (en el APL desaparece el concepto de sede electrónica) en todas las fases de tramitación.

QUINTO.- En Relación a la suspensión del otorgamiento de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas, se hace necesario delimitar las autorizaciones que pudieran ser susceptibles de suspensión sin que ésta pudiera entenderse de manera general. Al respecto, este Consejo de la Competencia de Andalucía, mantiene lo señalado en su Informe N4/2018 (sic):

“1º) En cuanto al alcance del objeto de la suspensión, resultaría necesario que en el expediente se justifique la necesidad y, sobre todo, la proporcionalidad de dicha previsión, puesto que esta medida podría afectar a cualquier operador económico que, por el hecho de estar previsto un cambio en el planeamiento urbanístico de su municipio, no pudiera iniciar su actividad económica (durante un período de tiempo tan extenso como dos años).

2º) Con el fin de aportar una mayor garantía de la predictibilidad y seguridad jurídica que debería imperar para los destinatarios de la norma que pudieran verse afectados por una eventual suspensión, se considera necesario que el ámbito espacial de lo que vaya a ser objeto de suspensión tenga que estar determinado en la documentación que ha de contener cualquier instrumento de planeamiento.

3º) Debe alertarse que, la suspensión de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados puede suponer, si cabe, una mayor afectación a la competencia que la propia exigencia de estas, pues la suspensión viene a truncar las expectativas de los agentes económicos solicitantes.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 39/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Además, debe señalarse que no se ha previsto el derecho de los peticionarios de licencias y demás actuaciones solicitadas a ser indemnizados, una vez levantada la suspensión, sin que se acceda por parte de la Administración a la solicitud efectuada con arreglo al planeamiento anterior. Al omitirse dicho contenido regulador, pudiera generarse la duda sobre el mantenimiento o no de esta garantía en el futuro desarrollo reglamentario.”

SEXTO.- Sobre la ordenación urbanística se valora positivamente la simplificación y flexibilidad que supone el nuevo esquema de planeamiento, como la desvinculación entre planes generales urbanos, que contribuye a la agilización de los procedimientos y acorta significativamente los plazos actualmente requeridos. Y respecto a la Ejecución Urbanística, se valora positivamente la adaptación a las exigencias establecidas en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, configurándose una esfera de actuación pública-privada de colaboración en la ejecución del planeamiento, articulando una modalidad simplificada del sistema de compensación. Sobre este aspecto, y teniendo en cuenta que las Unidades de Ejecución son en muchos casos el mecanismo que utilizan determinados operadores para la retención artificiosa de suelo urbanizable, se recomienda regular una mayor flexibilidad en el diseño de las unidades de ejecución, permitiendo a los propietarios decidir qué terrenos deben incluirse en la unidad de ejecución y acordar, en caso de que así lo consideren oportuno, modificaciones de los coeficientes de ponderación, para facilitar las negociaciones. También se recomienda incluir en el articulado la previsión de que tras un mínimo de años de inactividad, el Ayuntamiento de oficio o a instancia de parte, pueda dividir en dos o más partes la unidad de ejecución. En dicho apartado de las Unidades de Ejecución, introduce el proyecto normativo la figura del agente urbanizador. Este Consejo considera que debe concretarse más su régimen, dotándolo de mayores garantías y publicidad, reforzando el control de este tipo de instrumentos.

SÉPTIMO.- Conviene insistir en la importancia de garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente, esto es, regular el mercado de terrenos, obtener las reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación urbanística y territorial. En este sentido, la previsión del art. 131.1.a) del APL deja un margen de actuación para el destino en cualquier tipo de viviendas, lo cual detrae oferta de suelo disponible, con mayor rigidez de oferta, y con ello una incidencia muy negativa que puede conllevar el fomentar actuaciones especulativas en un mercado tan significativo como el de la vivienda. Asimismo, conviene destacar en relación con la previsión recogida en el artículo 129.1.c) del APL que establece entre las finalidades de estos PPS el de “*conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, con la finalidad de incidir eficazmente en la formación de precios*”, lo ya puesto de manifiesto por este Consejo en el precitado Informe 4/2018, en el que se advertía que “*sobre este punto, ha de significarse que la fijación de precios se considera una de las restricciones*

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 40/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



más severas a la competencia, por lo que resultaría necesario que dicha medida fuera evaluada en términos de necesidad y proporcionalidad"., por lo que ha de someterse a evaluación por el centro proponente de la norma conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

OCTAVO- Respecto a los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación. conviene llamar la atención que el reciente Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, determinó en su artículo 6, los actos sujetos a licencia urbanística municipal, declaración responsable o comunicación previa, por lo que el APL introduce otras nuevas figuras de intervención administrativa que puede generar inseguridad jurídica para los operadores económicos e incongruencia normativa.

Además, este Consejo ya puso de manifiesto en el Informe 4/2018 que el régimen general aplicable a los actos de uso del suelo, construcción y edificación, será el de las declaraciones responsables, siendo la licencia el régimen especial. Así, solo será exigible la obtención de licencia para aquellos actos y usos del suelo, que con carácter básico ha establecido el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, requiriéndose para el resto de actos de uso del suelo declaración responsable, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Debe valorarse la conveniencia de revisar el contenido del artículo 140.5 del APL en relación con la declaración responsable, en tanto que prevé la exigencia de aportar documentación además de dicha declaración responsable. Del mismo modo la previsión del artículo 142 apartado 3 debe revisarse ya que el sometimiento obligatorio a un doble informe (técnico y jurídico) supone una traba administrativa excesiva que debería someterse al test de necesidad y proporcionalidad. Por todo ello, sería conveniente que el centro promotor de la norma detalle de manera explícita los actos o supuestos sometidos a licencia, a declaración responsable y a comunicación, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, tal como ya mencionó este Consejo en su Informe N4/2018.

Y en relación con las entidades colaboradoras, el APL no las contempla, pero considera este Consejo que dado que dichas entidades han demostrado su eficacia en la tramitación de procedimientos de intervención administrativa, para desarrollar las funciones de control del cumplimiento de requisitos exigibles en autorizaciones de ámbito municipal urbanístico, y asimismo en el control del cumplimiento de los requisitos de las declaraciones responsables, se recomienda su regulación específica mediante una Disposición adicional.

NOVENO.- Este Consejo da por reproducidas todas la recomendaciones realizadas en el cuerpo del presente informe, en orden a la revisión de la norma bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, justificación, intervención mínima e interés general, en orden a

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 41/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



introducir medidas menos restrictivas en el mercado y la libre competencia, junto con el control administrativo ex post de la actividad económica, conforme exige la Directiva de Servicios y sus Leyes de transposición, junto con la vigente LGUM.

DÉCIMO.- Este Consejo recalca que es necesario que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen, sean consecuentes y congruentes con los principios del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral
PRESIDENTE

Luis Palma Martos
VOCAL PRIMERO

María Cruz Inmaculada Arcos Vargas
VOCAL SEGUNDA

M^a Ángeles Gómez Barea
SECRETARIA

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 42/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

ACTA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL EN SESIÓN DE 2 DE OCTUBRE DE 2020.

Presidente: D. Manuel Alejandro Cardenete Flores, Viceconsejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local

Vocales asistentes :

En representación de la Junta de Andalucía:

- D. Joaquín José López Sidro Gil

En representación de los gobiernos Locales:

-D. Francisco Toscano Sánchez , Alcalde del Ayuntamiento de Dos Hermanas

-D^a. Teresa Muela Tudela, Secretaria General de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias(en adelante FAMP).

Asiste con voz pero sin voto:

- D^a. María del Carmen Compagni Morales. Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

Otras personas asistentes:

- D. José Andrés Moreno Gabiño. Jefe del Servicio Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo.

- D. Nicanor García Arenas. Jefe de Área de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- D. Juan Manuel Fernández Priego, Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la FAMP.

- D. José Jesús Pérez Álvarez, Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la FAMP

- D. Juan Mora Hidalgo. Jefe del Servicio de Ordenación del Territorio del Ayuntamiento de Dos Hermanas.

- D. Luis Felipe Jiménez-Casquet. Jefe de Servicio Jurídico, Planeamiento y Gestión del Área de urbanismo del Ayuntamiento de Vélez Málaga.

- D. Juan Ignacio Serrano Aguilar, Consejero Técnico de la Dirección General de Administración Local.

- D^a. María José Escudero Olmedo, Asesora de la Dirección General de Administración Local.

Secretario: D. Juan Antonio Jiménez García

En la ciudad de Sevilla, siendo las 12 horas y 30 minutos del día 2 de octubre de 2020, se reúne por videoconferencia a través de CIRCUIT la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, con la asistencia de las personas arriba indicadas.

Constituyen el objeto de la reunión los siguiente puntos del Orden del Día:

1. Emisión de informe, a propuesta del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales sobre el anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

2. Ruegos y preguntas.



Abre la reunión el Sr. Presidente de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local (en adelante CACL), D. Manuel Alejandro Cardenete Flores, que agradece a las personas asistentes la celeridad con la que se va a celebrar esta reunión que se ha convocado a petición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (en adelante CAGL), conforme establece el artículo 5 de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, y cuyo objeto es realizar un informe sobre determinados aspectos del anteproyecto de ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía que según el CAGL pueden afectar a competencias locales propias. Más concretamente el informe sobre el que debe lograrse el consenso tiene que versar sobre aquellos aspectos de la Ley respecto de los cuales el CAGL ha formulado observaciones, y sobre las que, a su vez, ya se ha pronunciado la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio (en adelante SIMOT), existiendo actualmente disconformidad entre ambos órganos.

A continuación, cede la palabra a D. Francisco Toscano Sánchez, Alcalde de dos Hermanas y Vicepresidente del CACL, quien manifiesta igualmente que debe intentar lograrse un consenso sobre esta ley porque afecta de manera muy importante al municipalismo, sobre todo porque el urbanismo es una materia de especial relevancia para la autonomía municipal, de tal manera que aunque existen pequeñas diferencias de criterios entre ambas partes, se debe intentar matizar algunos conceptos existentes en el anteproyecto de la norma:

Seguidamente, toma la palabra, Dña Teresa Muela Tudela, Secretaria General de la FAMP, agradeciendo a la Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo el esfuerzo realizado para tener en esta fecha el borrador del anteproyecto, así como al Viceconsejero y al Director General de Administración Local la celeridad en la preparación de la reunión. Sigue manifestando que se reitera en el planteamiento de poner en valor la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y el Estatuto de Autonomía y pide que este órgano paritario de colaboración (el CACL) haga un esfuerzo por consensuar y construir un documento tan importante para los municipios de Andalucía.

A dicha manifestación se responde por el Viceconsejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, que está totalmente de acuerdo con lo expresado y que ya hizo constar en la reunión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras que todas las normas que afecten a competencias de las entidades locales deben ser informadas por el CAGL y además velara ahora y en adelante porque eso sea así.

Por su parte la Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo toma la palabra para manifestar que el anteproyecto de ley otorga más autonomía municipal en materia de urbanismo, que, sin duda, ha avanzado en el municipalismo respecto al anterior anteproyecto que no llegó a aprobarse, y que lo que se pretende es que haya un hilo conductor entre las competencias de los municipios en materia de urbanismo y las competencias de la comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, para que queden las mismas bien delimitadas.

A continuación interviene el Presidente de la Comisión Permanente que, tras hacer constar que, en resumen, existen ocho puntos no aceptados o aceptados parcialmente y sobre los que habría que llegar a un consenso entre ambas partes, cede la palabra a D. Francisco Toscano Sánchez, a fin de que exponga las discrepancias existentes en el anteproyecto de Ley entre los



representantes de la FAMP y de la Junta de Andalucía, las cuales han sido recogidas en el escrito del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de 17 de septiembre de 2020.

El Sr. Toscano indica lo siguiente al respecto:

- que le preocupa que en el anteproyecto de ley se abuse de la frecuente remisión a los reglamentos, lo que puede ser fuente de conflictos entre la autonomía municipal y la autonómica.
- Que considera necesario matizar el concepto de "interés supralocal", es decir que es preciso concretar lo que se quiere significar y que no se pierda en la indefinición.
- Que en materia de disciplina urbanística la competencia municipal no queda bien definida, porque parece hacerla depender de la Comunidad Autónoma. En este sentido propone la supresión del apartado segundo del artículo 160 del anteproyecto.
- Que, en cuanto a la participación ciudadana, se pretende que se matice este punto o se regule posteriormente mediante ordenanzas municipales.
- Que, en relación con las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, cree que no queda bien regulada la distinción entre competencias autonómicas y locales, por lo que sería conveniente tener en cuenta lo dispuesto en este sentido en la LAULA.
- Que también le preocupa al artículo 49, relativo a las actuaciones públicas declaradas de interés autonómico, por lo que considera conveniente que se matice el mismo.
- Resalta igualmente la importancia del artículo 75.2 del anteproyecto, en lo que respecta a las competencias en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, indicando que, a su entender, la competencia autonómica es excesiva en este apartado, y solicitando que cuando no afecte a temas supramunicipales sea competencia de los municipios.
- Además expone como punto a corregir que respecto a algunas propuestas formuladas por los Gobiernos locales la SIMOT expresa que se han aceptado, cuando no se ha facilitado la oportuna redacción final del texto, incumpliendo de esta forma lo que exige a este respecto el artículo 57 de la AULA.

En definitiva considera que lo más adecuado sería que se pudiera crear una comisión conjunta o un grupo de trabajo formado por representantes de los gobiernos locales y de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, a fin de matizar algunos conceptos e intentar lograr un consenso final sobre el texto que se discute.

A la vista de esta propuesta, el Presidente de la Comisión considera que, en definitiva, todo se resume en que hay que matizar y concretar algunos conceptos, y lograr el consenso en las discrepancias actualmente existentes, cediendo la palabra a la Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo para que exprese su opinión.



La Sra. Directora se manifiesta de acuerdo con la creación de esa comisión conjunta, siempre que se tenga muy claro el objetivo de mantener las fechas previstas en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, por lo que propone que si la representación de los gobiernos Locales cuenta ya con un documento interno redactado se empiece a trabajar sobre el mismo para poder dotar de operatividad los trabajos previstos.

Interviene a continuación la Sra. Teresa Muela para solicitar a los representantes de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo que a su vez les haga llegar la redacción de los artículos del anteproyecto cuyas observaciones han sido parcialmente admitidas, para poder seguir trabajando en los puntos a consensuar, lo que es aceptado por ambas partes.

Para poder atender a la urgencia requerida por la Consejería competente en la materia y al mismo tiempo procurar el consenso que parece posible, por parte de la Presidencia se propone que la Comisión Permanente acuerde que personal técnico de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y de la FAMP procuren un acuerdo, fijando como fecha máxima el 7 de octubre de 2021, de forma que si se alcanzase el consenso sería asumido por esta Comisión Permanente sin necesidad de nueva convocatoria y, de no alcanzarse, se elevaría la cuestión al Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local, tal como establece el artículo 25 de su reglamento de organización, funcionamiento y régimen interior.

Los representantes locales y autonómicos en la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación acuerdan por consenso esta propuesta, mediante el voto afirmativo de todas las personas miembros de cada una de las representaciones.

Punto. 2 .- Ruegos y preguntas:

Preguntado por el Presidente si hay algún ruego o pregunta, no se formula ninguna por las personas asistentes.

Por consiguiente y no habiendo mas asuntos de que tratar, se redacta el presente Acta, que queda aprobada por consenso de los representantes locales y autonómicos, y se levanta la sesión siendo las 13 horas y 20 minutos , de todo lo cual como Secretario, Certifico



EL SECRETARIO
Juan Antonio Jiménez García



CERTIFICACIÓN ANEXA

JUAN ANTONIO JIMÉNEZ GARCÍA, SECRETARIO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL,

CERTIFICA QUE: En la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local celebrada el día 2 de octubre de 2020 en el punto del orden del día "Emisión de informe. a propuesta del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales sobre el Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía" la Comisión acordó "*que personal técnico de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y de la FAMP procuren un acuerdo, fijando como fecha máxima el 7 de octubre de 2021, de forma que si se alcanzase el consenso sería asumido por esta Comisión Permanente sin necesidad de nueva convocatoria y, de no alcanzarse, se elevaría la cuestión al Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local, tal como establece el artículo 25 de su reglamento de organización, funcionamiento y régimen interior*".

Por parte del grupo de trabajo constituido al efecto se ha comunicado a esta Secretaría el resultado del acuerdo alcanzado que se concreta en lo siguiente:

" 1.- Salvedades de parte:

a) Por la representación de los Gobiernos Locales:

En la reunión técnica del 7.10.2020 la representación de los Gobiernos Locales dejó constancia expresa de que no han podido conocer la redacción actualizada e íntegra del Borrador de Anteproyecto de Ley (LISTA), solo y exclusivamente el contenido parcial de los preceptos sometidos a consenso en la redacción actualizada a 27.9.2020, en los que se aprecian novedades respecto al borrador sometido en mayo de 2020 al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, desconociendo por tanto otras posibles novedades en el articulado que pudieran incidir en competencias locales.

b) Por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

No obstante, este aspecto lo consideran subsanado al haberse incluido dos preceptos que salvaguardan las competencias locales para el conjunto de la propuesta normativa. Por un lado la Disposición Final primera, en relación con el desarrollo reglamentario de la Ley, y por otro el nuevo artículo 2, que concreta las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio

2.- Modificaciones al articulado acordadas:

Artículo 1. Objeto de la ley. (apartado 2)

2. La ordenación territorial y urbanística se establece, en el marco de esta ley y de las normas autonómicas y locales que se dicten en su desarrollo, incluidos los correspondientes instrumentos de ordenación.

Artículo 2. Competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La Comunidad Autónoma ostenta la competencia en materia de ordenación del territorio. Dicha competencia comprende la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existente o futuros, que se ubiquen en más de un término municipal o cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio, esto último materializado en los siguientes ámbitos de actuación:



a) *El sistema de asentamientos.*

b) *Los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones, del agua y de la energía.*

c) *Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal.*

d) *Los usos y localización de las actividades económicas de interés supralocal sobre suelo rústico.*

e) *El uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, y en especial cuando se afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.*

f) *El paisaje, siempre que afecte a cualquiera de los supuestos anteriores.*

El ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio se ejercerá con pleno respeto a la legislación autonómica en materia de autonomía local.

2. Los Municipios ostentan la competencia en materia de urbanismo en el marco de la ordenación territorial, salvo aquellas facultades que expresamente otorgue esta ley a la Comunidad Autónoma:

Artículo 3 (antes 2). Fines de la ordenación territorial y urbanística. (apartados 3.e) y 4 e)

3.

e) *La disciplina territorial, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación territorial.*

4.

e) *La disciplina urbanística, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación urbanística.*

Artículo 7 (antiguo 6). Cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas. (apartado 6)

6. En todo lo no previsto en esta ley se aplicará a los convenios interadministrativos citados lo dispuesto en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público, así como las prescripciones contenidas en la legislación autonómica sobre régimen local.

Artículo 9 (antiguo 8). La participación ciudadana. (apartado 2)

2. Las personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística, respecto a un terreno o ámbito de planeamiento determinado, tienen derecho a consultar al Ayuntamiento sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, y de las obras a realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las infraestructuras y servicios técnicos y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación, conforme al procedimiento que se determine en las ordenanzas municipales.

El plazo máximo para contestar esta consulta será de dos meses, salvo que las ordenanzas municipales prevean un plazo inferior, y sin que del transcurso de este plazo sin contestación expresa pueda deducirse efecto alguno favorable respecto de los términos de la consulta.

Artículo 31. Concepto y alcance de la ordenación territorial. (apartado 1)

Se entiende por ordenación del territorio, a los efectos de esta ley la función pública definida en el artículo 2, que es desarrollada a través de determinaciones, instrumentos de ordenación y proyectos que identifiquen y movilicen los recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en el ámbito territorial de referencia.



Artículo 36 (antes 35). Actuaciones extraordinarias en suelo rústico. (apartado 2)

2. Las actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico requieren, para ser legitimadas, de una autorización que cualifique los terrenos donde pretenda implantarse de forma previa a la concesión de la licencia municipal, a través del procedimiento y con los criterios que se determinen reglamentariamente.

Durante el procedimiento de autorización previa, se someterá la actuación a información pública y audiencia de los titulares de los terrenos colindantes y de las Administraciones Públicas que tutelan intereses públicos afectados, por plazo no inferior a un mes. El plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento será de seis meses y el silencio tendrá efecto desestimatorio.

La resolución del procedimiento corresponderá al Ayuntamiento, previo informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en los supuestos y términos previstos en el art. 51 y en cualquier caso cuando afecte a suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial o a suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.

Artículo 50 (antes 49). Declaración de Interés Autonómico. (apartado 2 c)

2.

c) La declaración requerirá de información pública por plazo no inferior a un mes, así como de audiencia a las administraciones gestoras de intereses públicos afectados, a las que se requerirán los informes o pronunciamientos preceptivos, cuyos plazos de emisión quedarán reducidos a la mitad. Simultáneamente se acordará su remisión a los municipios en cuyo término municipal se ubique la actuación para consulta y concertación de los términos de la ejecución, realización o implantación por un plazo no inferior a dos meses. Transcurrido dicho plazo la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo podrá proseguir con la propuesta, previos informes justificativos de la falta de acuerdo.

Artículo 51 Definición e informe de las Actuaciones con incidencia en la ordenación del Territorio. (apartados 1 y 2)

1. Las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio se someterán a informe vinculante de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo cuando se efectúen en ausencia de instrumento de ordenación o plan o no estén contempladas en ellos.
2. El informe a que hace referencia el apartado 1 versará sobre la coherencia territorial de la actuación en virtud de sus efectos en la ordenación del territorio y señalará, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse. A estos efectos, el órgano promotor de la actuación remitirá la documentación que permita valorar las incidencias previsibles en la ordenación del territorio conforme a lo previsto en el artículo 2.

Artículo 75. Competencias en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística. (apartados 1 y 2)

1. Corresponde a los Ayuntamientos las competencias relativas a la formulación, tramitación y aprobación de todos los instrumentos de ordenación urbanística y sus innovaciones, salvo lo establecido en el apartado siguiente.
2. Corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo:

a) Formular, en su caso, tramitar y aprobar definitivamente los Planes de Ordenación Intermunicipal y formular, tramitar y aprobar los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal o ámbito supramunicipal y sus innovaciones.

b) Emitir informe de los instrumentos de ordenación urbanística, salvo los Estudios de Detalle. Este informe será vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que, en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos, delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización en suelo rústico o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado. El informe, cuyo contenido se



regulará reglamentariamente, se emitirá en el plazo máximo de tres meses

c) Formular y aprobar las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística.

Artículo 131. Destino y disposición de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. (apartados 2.e) y 4)

2. Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a:

e) La ejecución de sistemas generales y locales, dotaciones, equipamientos y la realización de actuaciones públicas dirigidas a la mejora y puesta en valor de los espacios naturales y los bienes inmuebles del patrimonio histórico.

4. Los Ayuntamientos podrán decidir, en función de sus necesidades, bien en el instrumento de ordenación urbanística, en sus presupuestos, planes de vivienda o planes específicos, o posteriormente si las circunstancias lo justifican, el orden de prioridades en cuanto a la disposición del Patrimonio Municipal del Suelo.

Artículo 160. Competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1. La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia directa para el restablecimiento de la legalidad ante las siguientes actuaciones que vulneren la ordenación territorial:

a) Suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial.

b) Suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.

c) El sistema de asentamientos, a través de la realización de actos que puedan inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes, de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y, en su caso, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística general de aplicación.

d) Infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal.

e) En general, actos y usos del suelo contrarios a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal.

2. De conformidad con lo previsto en la legislación de régimen local, los Municipios ostentan competencia en primera instancia y de manera prioritaria para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones que vulneren la ordenación urbanística.

3. El municipio ostenta competencia para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones que vulneren la ordenación urbanística. El ejercicio de dicha potestad se extiende igualmente a las actuaciones a que se hace referencia en el apartado anterior cuando incidan en las competencias municipales sobre restablecimiento de la legalidad urbanística

4. Si las actuaciones anteriores a que se hace referencia en el apartado anterior contrarias a la ordenación territorial vulneran asimismo la ordenación urbanística ambas Administraciones deberán incoar el correspondiente procedimiento de restablecimiento de la legalidad, si bien por economía procedimental la Administración que haya iniciado el procedimiento con posterioridad podrá suspender su tramitación hasta la resolución del procedimiento por la otra.

5. Si las actuaciones inciden tanto en las competencias autonómicas como en las municipales sobre el restablecimiento de la legalidad, tendrá preferencia la Administración que primero inicie el procedimiento, que deberá comunicarlo de inmediato a la otra para que se abstenga de proseguir, sin perjuicio de poder incoar el procedimiento, si no se hubiese aún incoado, quedando en todo caso suspendidos a resultas de la resolución de aquél.

La comunidad autónoma podrá subrogarse en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas municipales para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad, por actuaciones que



vulneran la ordenación urbanística cuando los actos y usos del suelo tengan incidencia supralocal en los términos establecidos en la legislación estatal.

7. *La comunidad autónoma podrá impugnar e instar la suspensión de los actos o acuerdos municipales que considere que infringen el ordenamiento jurídico conforme a lo previsto en la legislación estatal.*
8. *Para el ejercicio de sus competencias, la comunidad autónoma podrá recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, solicitar la exhibición de expedientes y la emisión de informes, así como dirigir peticiones razonadas de iniciación o continuación de procedimientos declarativos y ejecutivos.*
9. *La titularidad de las competencias municipales es la determinada por la legislación de régimen local. La titularidad de las competencias autonómicas corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.*
10. *Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de las potestades de autoorganización y de asociación, y de las posibilidades de delegación, descentralización y desconcentración, así como sin menoscabo de las competencias de las Diputaciones Provinciales para la asistencia a los Municipios y las que les transfiera o delegue la Junta de Andalucía. Se podrán celebrar a estos efectos convenios entre las Administraciones públicas.*
11. *Asimismo, quedan a salvo las competencias que correspondan a las diversas Administraciones para ejercer las potestades de restablecimiento de la legalidad que les confieran las distintas leyes sectoriales contra las mismas actuaciones por razones diferentes de la vulneración de la ordenación territorial y urbanística.*

Disposición transitoria cuarta. *Aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística general.*

El artículo 75.1 no será de aplicación para los instrumentos de ordenación urbanística general hasta que se revise el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuya tramitación deberá ser iniciada en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley. Hasta ese momento, la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo debiendo resolver en el plazo de tres meses desde la solicitud por parte del Ayuntamiento.

Disposición final primera

El Consejo de Gobierno, en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta ley, dictará por Decreto, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el Reglamento general o Reglamentos parciales para su desarrollo y ejecución comprendiendo, como mínimo, la regulación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de la actividad de ejecución, de la actividad de edificación y de la disciplina territorial y urbanística, pudiendo modificar o derogar el vigente Reglamento de Disciplina de Andalucía. En el contenido de los referidos reglamentos, y de cualesquiera otros que pudieran dictarse al amparo de esta Ley, se reservarán ámbitos normativos para su desarrollo, a través de Ordenanzas Municipales, en aquellas materias que, de conformidad con lo señalado en la legislación autonómica sobre régimen local, correspondan a los municipios.”

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, se expide la presente certificación que será anexada al acta de la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local celebrada el 2 de octubre de 2020.

En Sevilla, a 15 de octubre de 2020.

SECRETARIO

Juan Antonio Jiménez García



MEMORIA ECONÓMICA - COMPLEMENTARIA
ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Expte: 37401/99/20/1/0

Con fecha 22 de mayo de 2020 fue solicitado informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos al anteproyecto de Ley de conformidad con lo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el artículo 35.1 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

Mediante oficios de 29/06/2020 y 04/09/2020, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, requiere aclaración y justificación de determinados aspectos económico-financieros contenidos en la Memoria Económica del anteproyecto de Ley, y en respuesta al mismo se elabora la siguiente memoria complementaria.

OBSERVACIÓN 1.- Con carácter general, se debe poner en valor y vincular la financiación en la anualidad 2020 y anualidades futuras de las diferentes actuaciones contempladas en el borrador del anteproyecto de Ley con la financiación actual y en anualidades futuras de las diferentes actuaciones y programas contenidos en el programa 43B "Actuaciones en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo".

RESPUESTA 1.- Con carácter general, se señala que el contenido del anteproyecto de Ley se refiere a aspectos regulatorios de la ordenación territorial y urbanística y de las potestades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos. Sin perjuicio de las aclaraciones que se realizan en los apartados siguientes respecto a la incidencia del anteproyecto de Ley en las actuaciones contempladas en el programa 43.B del presupuesto vigente de la Comunidad Autónoma, se señala que el Anteproyecto no contempla actuaciones que de forma directa comporten nuevas obligaciones económicas para la Comunidad Autónoma.

En este sentido, se indica que las actuaciones contempladas en el programa 43.B se justifican en el ejercicio de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma en el materia de ordenación del territorio y urbanismo, que ejerce las mismas en el marco de lo establecido por la normativa propia compuesta por la Ley 1/994 de ordenación del territorio de Andalucía (LOTA) y de la Ley 7/2002 de ordenación urbanística de Andalucía (LOUA) cuya regulación se integra y se revisa en el anteproyecto de Ley.

La aprobación de la futura Ley está prevista para el año 2021, por lo que la propuesta normativa contenida en el anteproyecto de Ley no tiene incidencia sobre los proyectos contenidos en el Programa 43.B de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de 2020. No obstante, en relación a las actuaciones señaladas en este apartado del requerimiento se señala lo siguiente.



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/12	



ACT. 1.1.1. Desarrollo del Plan General de Inspección de ordenación del Territorio y Urbanismo.

Las previsiones del anteproyecto de Ley en relación al Plan de inspección autonómicos no genera aumento del gasto alguno, puesto que se trata ésta de una herramienta que ya existe (véase la LOUA o el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía) para el eficaz y objetivo ejercicio de disciplina territorial y urbanística.

El plan de Inspección Autonómico solo obliga a la Administración a publicar en el BOJA las principales líneas de actuación e intervención durante el periodo de que se trate, garantizando así la eficacia de la labor inspectora y la aplicación de la disciplina territorial y urbanística de manera objetiva.

En la actualidad, el actual Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2017-2020, aprobado por Orden de 20 de abril de 2017 del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, es el cuarto plan de Inspección autonómico, siendo la herramienta que en la actualidad da cobertura al ejercicio de la actuación inspectora y no supone implicación presupuestaria dado que su ejecución se desarrolla con medios propios.

ACT. 1.2.1. Coordinación, seguimiento y fomento del planeamiento urbanístico.

El Anteproyecto de ley define un nuevo sistema de instrumentos de ordenación urbanística y establece una regulación para los mismos que simplifica su contenido y tramitación, lo que contribuye a alcanzar el objetivo operativo del presupuesto sin necesidad de contemplar nuevas actuaciones dentro del programa y sin alterar las previstas para las diferentes anualidades.

La disposición transitoria tercera del anteproyecto de Ley establece que los procedimientos relativos a los planes urbanísticos, en los que, al momento de entrada en vigor de esta ley, haya recaído ya aprobación inicial, podrán continuar su tramitación conforme a la ordenación de dichos procedimientos y de las competencias contenidas en la legislación vigente en el referido momento. Esta disposición permite cumplir con los compromisos adquiridos en las resoluciones de ayuda concedidas al amparo de la *Orden de 8 de julio de 2008, por la que se regula la concesión de ayudas a los Ayuntamientos para la financiación de actuaciones en materia de urbanismo* que se financia con cargo a los créditos consignados en el Presupuesto de Gastos de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo conforme a las previsiones que se realizan para cada anualidad.


El anteproyecto de Ley tampoco tiene incidencia sobre las actuaciones previstas para el impulso y tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico necesarios para el desarrollo de las actuaciones de interés o relevancia autonómica y de aquellas que desarrollan planes territoriales o de incidencia supramunicipal dado que sus preceptos no afectan a la vigencia y ejecutividad de la planificación territorial y urbanística que da soporte a las actuaciones previstas en el programa.

ACT. 1.2.2. Impulso y desarrollo de la administración electrónica mediante la integración de las TIC en la planificación urbanística.

El Anteproyecto de ley no establece nuevas obligaciones en relación a la tramitación electrónica del planeamiento territorial y urbanístico y de los expedientes de disciplina urbanística. Dicha obligación deviene de la normativa vigente; Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público; Real Decreto 4/2010, de 8



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/12	



de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica; Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

La LOUA ya prevé en los artículos 32, 39, 40 la tramitación, publicidad y participación en los procesos de elaboración del planeamiento por medios telemáticos lo que se traslada al anteproyecto de Ley.

En base a estas previsiones legales se están desarrollando las actuaciones previstas en el programa presupuestario para la telematización de los procedimientos administrativos, orientado las mismas hacia una administración electrónica más abierta, transparente, disponible y próxima, incrementando el uso de los servicios públicos electrónicos por parte de la ciudadanía y las empresas. Estos objetivos van dirigidos al refuerzo de las aplicaciones de las TIC lo que permitirá la interoperabilidad entre los distintos organismos de la Administración Pública Andaluza y con otras administraciones públicas.

ACT. 1.3.1. Actuaciones de difusión de la Agenda Urbana de Andalucía.

El anteproyecto de Ley incorpora los objetivos marcados para la Agenda Urbana 2030 en el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo y en coherencia con los principios establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana y la Agenda Urbana de Andalucía 2030, reforzando la apuesta por la ciudad compacta y diversificada.

La actuación guarda relación con la implementación del la Agenda Urbana de Andalucía y no se ve afectada por la regulación del anteproyecto de Ley.

ACT.1.4.1. Trabajos técnicos para la elaboración y aprobación de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.


Uno de los objetivos del anteproyecto de Ley es reforzar el carácter transversal que caracteriza la ordenación territorial, para dotar a las políticas sectoriales que intervienen sobre el territorio de una estrategia común y coherente para el desarrollo de Andalucía. En relación al marco jurídico vigente se mejora la regulación sobre el contenido y alcance de los planes de ordenación del territorial en aras de propiciar unos instrumentos más prácticos, realistas, ejecutables y no meramente teóricos.

El anteproyecto de Ley no tiene incidencia sobre las actuaciones previstas en el programa presupuestario vigente para el desarrollo de los planes territoriales de ámbito subregional, que podrán continuar con su tramitación, sin perjuicio de adaptar sus determinaciones a los preceptos de la Ley una vez que entre en vigor.

No obstante, dado que la propuesta normativa apuesta por un mayor desarrollo de una competencia que corresponde ejercer a la Comunidad Autónoma de manera exclusiva, para las próximas anualidades la Consejería de Fomento Infraestructuras y Ordenación del Territorio tiene previsto incrementar los recursos económicos que deben destinarse a esta actuación paracompletar la planificación subregional en el conjunto de la Comunidad Autónoma y para revisar y adaptar la vigente, lo que dependerá de la capacidad de gasto y de las políticas territoriales previstas en cada ejercicio y que en estos momentos, habida cuenta de la situación actual de crisis económica, es difícil (o imposible) de prever.



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/12	



ACT.1.4.2. Elaboración y desarrollo de instrumentos y actuaciones previstas en los POT.

Mediante esta actividad se contemplan la elaboración de estudios, proyectos e instrumentos de planificación previstos en los distintos Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, así como el desarrollo de actuaciones de alcance supramunicipal para la implantación y puesta en valor de espacios libres e itinerarios peatonales y paisajísticos, igualmente previstos en los POT's.

El anteproyecto de Ley no tiene incidencia sobre las actuaciones previstas en el programa presupuestario para el desarrollo de las actuaciones contempladas en los planes de ordenación del territorio vigentes, dado que el anteproyecto de Ley mantiene su ejecutividad. En cualquier caso, las actuaciones previstas en la planificación subregional vigente y en aquella que pueda aprobarse, requieren para su ejecución de la previsión del gasto en la anualidad correspondiente, sin que el anteproyecto de ley incida directamente sobre las mismas.

No obstante, dado que la propuesta normativa apuesta por un mayor desarrollo de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, para las próximas anualidades se prevé un incremento de los recursos económicos que deben destinarse a esta actuación lo que dependerá de la capacidad de gasto y de las políticas territoriales previstas en cada ejercicio.

ACT. 1.5.1. Elaboración de catálogos provinciales de paisaje.

Esta actuación guarda relación con la elaboración de los catálogos provinciales del paisaje con el objetivo de desarrollar una política de protección, ordenación y gestión del Paisaje.

El anteproyecto incorpora el paisaje en su regulación, conforme al Convenio Europeo del Paisaje, y contempla los catálogos de paisaje como instrumentos de referencia para incorporar la política de paisaje de la comunidad autónoma a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

La regulación contenida en el anteproyecto de Ley no tiene incidencia sobre esta actuación del presupuesto, dado que la misma permite dar continuidad al desarrollo de los Catálogos de Paisaje que se encuentran en redacción.

ACT.1.6.1 - Organización de Cursos de Formación en materia de urbanismo y género.


Con esta actividad se pretende formar al personal de las administraciones públicas con participación en la planificación urbanística para hacer realidad la inclusión de la perspectiva de género en el urbanismo.

El anteproyecto de ley establece como fin de la ordenación urbanística la promoción de la igualdad de género, al igual que la vigente LOUA. Esta previsión no implica un mayor gasto en la actuación presupuestaria.

OBSERVACIÓN 2.- Se debe vincular el coste y financiación de cada uno de los nuevos instrumentos de planeamiento contemplados en el Anteproyecto de Ley tanto en el Área de Ordenación del Territorio (Programas de Gestión Territorial y los Proyectos de Actuación Autonómico), como en el Área de Planeamiento Urbanístico. (Plan de Ordenación Urbanística Municipal, Plan de Ordenación Urbana...), con la financiación contemplada en el Programa 43B en la anualidad 2020 y anualidades futuras.



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/12	



RESPUESTA 2.- En relación con los instrumentos de ordenación urbanística el anteproyecto de Ley define un nuevo sistema que simplifica su contenido respecto a la regulación contenida en la vigente LOUA. En cualquier caso, tal y como se establece en el artículo 2.4, la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios a quienes corresponderá el gasto de redacción y de ejecución de las actuaciones que se contemplen en los instrumentos de ordenación urbanística conforme a las previsto en la Ley. No se deriva, por tanto, ningún coste para la Comunidad Autónoma como consecuencia del nuevo sistema de instrumentos de ordenación urbanística.

En relación a los Instrumentos de ordenación y gestión territorial el anteproyecto de Ley se limita a crear los instrumentos de ordenación territorial, con un sistema de planes similar al contenido en la vigente LOTA, sin establecer el marco temporal para la aprobación de los mismos ni proponer actuaciones o proyectos concretos que deban desarrollarse con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma, por lo que el anteproyecto de Ley no implica, de forma directa, un mayor gasto para la Comunidad Autónoma.

No obstante, tal y como se ha señalado, el objetivo de reforzar la planificación territorial de la Comunidad Autónoma supone el ejercicio pleno de una competencia exclusiva que requiere para hacerse efectivo de una mayor previsión de gasto en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para las anualidades de 2021 y siguientes, lo que dependerá de la capacidad de gasto y de las políticas territoriales previstas en cada anualidad y de los medios propios que a la misma se destinen.

Por otra parte, las actuaciones contempladas en los futuros instrumentos de planificación territorial deberán preverse en la memoria económica que preceptivamente los acompaña y contar para su ejecución con el correspondiente respaldo en el presupuesto de la Comunidad Autónoma en el marco temporal correspondiente. Sin perjuicio de ello, un mayor desarrollo de los planes territoriales podría suponer algún incremento del gasto para la redacción de los instrumentos de ordenación de las actuaciones que en los mismos se contemplen.


Los Programas de Gestión Territorial se introducen en el anteproyecto de Ley como instrumento de gestión y ejecución de las propuestas de los planes de ordenación del territorio, y tienen como finalidad la concreción, coordinación y programación de las actuaciones que en los mismos se contemplan. Con ello se establece un instrumento específico para la ejecución de las previsiones de la planificación territorial, que en coordinación con los correspondientes programas presupuestarios, permitirá abordar una de las debilidades de la actividad de ordenación del territorio en nuestra Comunidad Autónoma. Se prevé que los mismo puedan desarrollarse con medios propios.

El Sistema de información territorial ya está previsto en el artículo 33.1 de la LOTA y el anteproyecto de Ley no establece un horizonte temporal para su implantación, lo que requiere del previo desarrollo reglamentario. En caso de no poder implantarse con medios propios requerirá de la correspondiente previsión en los presupuestos.

Puede concluirse, por tanto, que la regulación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística contenida en el anteproyecto de Ley no supone, por si misma, un incremento de gasto ni una disminución de ingresos, por lo que no tiene repercusión sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma. La incidencia sobre el presupuesto de las anualidades futuras dependerá del impulso de las políticas territoriales en nuestra Comunidad Autónoma y de la capacidad de gasto para aquellas actuaciones que no puedan desarrollarse con medios propios.



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/12	



OBSERVACIÓN 3.- La Disposición Adicional Sexta contempla la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. Se solicita que se cuantifique el coste que podría generar la creación de este nuevo cuerpo y que se determine y cuantifiquen los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento, así como las fuentes de financiación del mismo.

RESPUESTA 3.-

I. Introducción. La Administración de la Junta de Andalucía ha de garantizar la ordenación territorial y urbanística de Andalucía. Para dar cobertura a esta encomienda, la Exposición de Motivos de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, crea el Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo y significa que ha de dotarse de los medios e instrumentos necesarios para conseguir dicha finalidad; destacando la complejidad técnico-jurídica de unas disciplinas como ésta, y la extensión geográfica sobre la que se proyecta.

Casi quince años más tarde, intacta la obligación autonómica, el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, arroja en su Exposición de Motivos un dato abrumador: “de un total de unas 500.000 edificaciones existentes en suelo no urbanizable en Andalucía, alrededor de 300.000 edificaciones son irregulares”, dato éste que pone de manifiesto la necesidad de redoblar el personal dirigido al control de la legalidad territorial y urbanística en Andalucía, al mismo tiempo que se propicia un marco normativo ágil y directo que permite el eficaz ejercicio de estas competencias disciplinarias.

La Disposición adicional sexta del Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, prevé la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (A2.6000) para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, en apoyo del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

II. Justificación derivada del diagnóstico territorial andaluz. La indisciplina urbanística que combate la Administración andaluza a través de su Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante Cuerpo de Inspectores) se refleja en el territorio rodeada de otros problemas de calado: cuestiones de salubridad, con la creciente contaminación de los acuíferos, de seguridad y protección civil, defraudaciones de suministro eléctrico, contratación de mano de obra ilegal, turismo no declarado, inversiones privadas encubiertas, entre otros, son los que están marcando el devenir de nuestro territorio, en el que la ingente aglomeración y el crecimiento efervescente e incontrolado de edificaciones parecen no contar con regla alguna, además de la evidente incidencia sobre la ordenación del territorio y en el desarrollo económico de la Comunidad. No debemos olvidar que la aparición de nuevos núcleos de población sobre el territorio, desligados del modelo territorial y urbanístico adoptado por el municipio, son una fuente de problemas de índole territorial y urbanística, generando demandas de equipamientos y servicios cuyo coste de implementación superan a los planificados en la ciudad compacta, e incluso condicionando el crecimiento y las oportunidades de desarrollo del municipio.

En especial, el fenómeno de las parcelaciones urbanísticas en el suelo no urbanizable, tan frecuente en algunos ámbitos del territorio andaluz, incide muy negativamente en la organización y en estructuras del medio rural, pues conllevan unos daños permanentes, y a menudo irreversibles, sobre los usos característicos en esta clase de suelos y la conservación del medio ambiente; usurpan así mismo la potestad democrática de la ordenación del territorio, al prescindir de la participación ciudadana, de la



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/12



evaluación ambiental y del control previo de las administraciones; suponen además una competencia desleal con la legal urbanización al eludir la distribución de cargas y forzar a las administraciones públicas a la prestación extraordinaria de unos servicios imprevistos; por último, solventan sus precariedades obteniendo y eliminando clandestinamente los recursos de los que se abastecen y los residuos que generan.

“La situación descrita obliga a reconsiderar la estrategia seguida y exige adoptar, sin más dilaciones, medidas urgentes que minimicen el impacto territorial, ambiental y paisajístico que provocan las edificaciones irregulares, (...) Urge poner remedio a este grave problema” E.M. Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre.

Por ello, la creación de un cuerpo especializado de funcionarios, que con su presencia constante en el territorio sirva de apoyo al Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se convierte en una cuestión de primer orden.

III- Cuantificación del gasto, de los recursos y fuentes de financiación del Cuerpo de Subinspectores. El análisis efectuado en relación con la repercusión de las labores a desempeñar por el futuro Cuerpo de Subinspectores en materia sancionadora pone de manifiesto que, con casi toda probabilidad, se producirá un aumento muy considerable de la capacidad recaudatoria de la Administración Autonómica derivada de la imposición de sanciones como consecuencia de infracciones territoriales y urbanísticas.

Debe tenerse en cuenta que en la actualidad la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo viene asumiendo una ingente cantidad de procedimientos en materia sancionadora, a lo que suman otras resoluciones de contenido económico (básicamente, multas coercitivas).

Todo ello ha posibilitado que durante la primera mitad de 2020 por la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo se hayan dictado resoluciones de contenido económico por importe aproximado de 3,5 millones de euros.

Dicha cifra (que se verá incrementada considerablemente al cierre del presente ejercicio como consecuencia de los expedientes incoados en la segunda mitad del año ya que la cifra arrojada responde exclusivamente al primer semestre del año en curso) vendría a compensar ampliamente el gasto que se deriva de la creación del nuevo del Cuerpo de funcionarios.


Debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 173.5 del anteproyecto de Ley, el importe de las sanciones urbanísticas se ingresará en el patrimonio público del suelo de la Administración actuante, una vez descontado el porcentaje que reglamentariamente se establezca para garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina urbanística, que actualmente se establece en un 15% conforme al artículo 197.2 de la LOUA y 67.2 del RDU, y que conforme al artículo 156.1 del anteproyecto el destino de las multas coercitivas deberá destinarse a la actividad inspectora.

Obsérvese, sin embargo, que en la actualidad no se puede asumir una ingente cantidad de procedimientos exclusivamente por la **falta de medios personales**, con lo que se priva a la Administración de una fuente evidente de ingresos.

La creación del Cuerpo de subinspectores (A2.6000), concebido como un Cuerpo especializado de asistencia y apoyo al Cuerpo de Inspectores con presencia constante en el territorio, permitirá que



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/12	



estos últimos puedan dedicar más tiempo a la instrucción de procedimientos sancionadores en ejercicio de la potestad sancionadora, a la vez que se detectarían más posibles objetivos a sancionar.

Del mismo modo, al tiempo que podrían atribuirse al Cuerpo de Subinspectores competencias relacionadas con la imposición de ciertas multas (infracciones tipificadas en la Ley como leves o hasta cierta cuantía, o multas coercitivas) se incrementaría potencialmente la capacidad recaudatoria del órgano competente en materia de disciplina urbanística.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que la situación actual de indisciplina urbanística generalizada ya descrita en el amplio territorio andaluz obligaría a esta Administración Autonómica a duplicar o incluso triplicar la RPT del Cuerpo de Inspectores (grupo A.1), en orden a procurar que el personal especializado en el ejercicio de la disciplina territorial y urbanística pudiera ejercer de manera eficaz dichas competencias. La asunción por el Cuerpo de Subinspectores (grupo A.2) de ciertas funciones de apoyo especializadas implica una evidente racionalización de los recursos, pues podrán asumir algunas funciones que antes desempeñaba el Cuerpo de Inspectores, lo que supondrá un ahorro de costes para esta Administración en gastos de personal mediante una **división de funciones basada en razones objetivas y de eficiencia**.

Justificada la posibilidad de compensar el coste mediante el aumento de la capacidad sancionadora de esta Administración Autonómica gracias a la asistencia material que el Cuerpo de Subinspectores prestaría al cuerpo de Inspectores ya existente, resta manifestar que la implicación presupuestaria, en cuanto a la creación del cuerpo, siempre sería de carácter positivo, puesto que el proyecto de LISTA prevé una simplificación de los procedimientos sancionadores en materia de ordenación del territorio y urbanismo, circunstancia que posibilitará un aumento y el buen fin de los mismos, al mismo tiempo que establece con claridad la competencia directa autonómica en materia disciplinaria cuando la infracción sea de orden territorial, hecho éste que permitirá asumir más procedimientos sancionadores eliminando obstáculos administrativos, como se expondrá posteriormente.

La necesidad que se plantea podría ser atendida, en función de la demanda territorial, con un Cuerpo de Subinspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo compuesto por un total de **50 efectivos**, adscritos funcionalmente a los servicios centrales de la Consejería competente en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo, aunque implantados materialmente, en todas y cada una de las Delegaciones Territoriales, con excepción de Sevilla.


La cifra solicitada no es baladí. Los datos de la actividad inspectora arrojan un incremento vertiginoso de las infracciones urbanísticas que están comprometiendo el territorio y los recursos naturales convergentes a unos niveles alarmantes; la presencia constante en el territorio se convierte en la única herramienta disuasoria y preventiva con que podría contar la administración andaluza.

A mayor abundamiento, el artículo 320 del Código Penal, prevé la prevaricación urbanística omisiva - para los inspectores de ordenación del territorio y urbanismo-, lo que provoca, entre otros extremos, que los objetivos de los Planes Generales de Inspección Autonómicos se concreten de manera poco ambiciosa pero asumible para contar, no obstante, con una cierta cobertura en el ejercicio de la actividad inspectora.

Concretamente, se prevé que en cada Delegación Territorial (excluida Sevilla) presten sus servicios 5 Subinspectores, presentando sus servicios los restantes (15) en los Servicios Centrales de la Consejería.



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	8/12	



La RPT debe respetar el principio a promocionar en la carrera administrativa, incluyendo **niveles 22 a 26**. El **nivel base** del Cuerpo de Subinspectores será el **nivel 22**, en lugar del 18 propio del grupo A.2, en consideración a la especial complejidad del proceso selectivo, de los conocimientos técnicos requeridos para el ejercicio de las funciones consecuencia de la especialización requerida, y de la especial peligrosidad y responsabilidad de las funciones atribuidas al personal Subinspector, que gozará de la condición de agente de la autoridad. A tal efecto, en la RPT los Códigos atribuibles a cada Puesto irían acompañados del complemento específico XXX-, relativo a la R.F.I.D.P. propia del puesto.

Sin perjuicio de una ulterior especificación, podría plantearse una estructura compuesta por 8 subinspectores/as que ostenten la Jefatura Provincial, de los que dependan el resto de Subinspectores/as (42).

Haciendo una aproximación del incremento del gasto en Capítulo I que supondría la creación del Cuerpo, tomando como ejemplo el total salario bruto de los actuales asesores técnicos de inspección (nivel 26), con código 9725310, que asciende a 42.931 euros, el coste aproximado de creación de un Cuerpo de Subinspectores con 50 efectivos sería de **2 millones de euros anuales**, aproximadamente (2.146.550 euros). El incremento del gasto se prevé de forma gradual, a partir del año 2022 a razón de 10 plazas por año.

Se establece, a continuación, ejemplo de descripción de Puesto de Subinspector nivel 26.

Código del Puesto:...

Descripción: SUBINSPECTOR/A
Consejería: FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDEN. TERRT
Unidad Orgánica: SECRETARÍA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIAD Y ORD. TERRITORIO
Provincia: SEVILLA
Municipio: SEVILLA
C.D.C.E.: 26
Cuerpo: A2.6000
R.F.I.D.P.: XXXX-
Coste Especifico:15.700,8 €
Coste Total para el Grupo Inferior (A2) :42.931,96 €
Coste Total para el Grupo Superior (A1): 44.853,8 €

OBSERVACIÓN 4.- En relación con las fórmulas de concertación y cooperación con la Administración General del Estado, y la celebración de convenios interadministrativos para la prestación de asistencia y cooperación con las corporaciones locales, así como los convenios de gestión para determinar las condiciones de colaboración con la iniciativa privada previstos en el anteproyecto, se solicita una estimación del coste de las mismas, concretando las fuentes de financiación y las partidas presupuestarias, distinguiendo entre diferentes ejercicios, que la iniciativa pudiera suponer.



RESPUESTA 4.- El anteproyecto de Ley prevé estos instrumentos, al igual que la vigente LOUA, como mecanismos para el ejercicio de potestades públicas de las administraciones con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de conformidad con los principios de cooperación y colaboración interadministrativas previstos en la legislación básica de procedimiento administrativo común. Por otra parte, la previsión de convenios de gestión con particulares, se realiza en base al principio de participación

Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	9/12	

de los particulares en el urbanismo, recogido en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que parte de que la legislación urbanística ha de garantizar la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión.

El anteproyecto no regula una iniciativa concreta sobre dichos instrumentos, sino una potestad administrativa prevista en la legislación básica en relación con la actividad territorial y urbanística, por lo que no procede realizar valoración económica ni de las fórmulas previstas de concertación y cooperación con las distintas Administraciones, ni de los convenios de gestión con particulares.

OBSERVACIÓN 5.- Se solicita información sobre el posible coste y financiación de la puesta en marcha y de ejecución que pudiera generar, en el caso de que así sea, la implantación de determinados instrumentos de información como el Sistema de Información Territorial previsto en el artículo 38 o el registro administrativo previsto en el artículo 83, destinado al depósito de los instrumentos de ordenación urbanística.

RESPUESTA 5.- Respecto a la previsión del coste de los instrumentos de información territorial se remite a la respuesta que sobre este aspecto se incluye en la observación 2.

En relación con la regulación del registro de instrumentos urbanísticos referido en el artículo 83 se indica que el mismo ya se encuentra regulado en el artículo 40 LOUA, que en desarrollo del mismo se aprobó el *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* y que desde entonces el mismo se encuentra en funcionamiento, con medios propios, en la Consejería competente en materia de urbanismo, por lo que la previsión del anteproyecto de Ley no implica gasto.

OBSERVACIÓN 6.- Se solicita información acerca de las posibles implicaciones presupuestarias, presentes y futuras de las medidas de refuerzo de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio previstas en el borrador de la Ley y su incidencia en el programa 43.B de presupuesto.


RESPUESTA 6.- Tal y como se señala en las observaciones 1 y 2, el anteproyecto de Ley se refiere a aspectos regulatorios de la ordenación territorial y urbanística y de las potestades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos. El anteproyecto de Ley mejora la regulación vigente y dota a la Comunidad Autónoma de los instrumentos necesarios para el ejercicio de una competencia exclusiva, pero no contempla actuaciones que de forma directa puedan suponer una obligación de incrementar el gasto. No obstante, el Anteproyecto de Ley aspira a un refuerzo de la ordenación territorial que precisa para hacerse efectivo del consiguiente respaldo presupuestario.

En base a lo anterior y al contexto económico que se deriva de la crisis sanitaria solo puede estimarse el gasto que supondría el refuerzo de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio desde una proyección de la voluntad de la Consejería para las próximas anualidades de destinar mayores recursos al desarrollo de las políticas territoriales, sin incrementar el gasto que actualmente tiene asignado.

En la siguiente tabla se señala una previsión para las actuaciones que suponen un incremento del gasto presupuestario y en el Anexo la incidencia que las mismas tienen sobre la senda del programa 43.B, para el que se mantienen constantes aquellas actuaciones que no se encuentran afectadas por el anteproyecto de Ley



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	10/12	



	Fuente	2020	2021	2022	2023
Actuaciones y Estudios en materia de OT y Paisaje (Estudios Previos y Revisión de POTA)	Capítulo 6	80.764.	300.000.	200.000.	60.000.
Planificación de Ámbitos Subregionales (Modificación y adaptación de POT,s)	Capítulo 6	80.764.	34.000.	150.000.	150.000.
Desarrollo de los POT,s (Elaboración de instrumentos urbanísticos)	Capítulo 6	18.000.	27.000.	36.000.	60.000.
Servicio de difusión del planeamiento (Implantación del Sistema de Información Territorial)	Capítulo 6	50.000.	50.000.	68.000.	68.000.

OBSERVACIÓN 7.- En relación con la competencia directa de la Comunidad Autónoma para el restablecimiento de la legalidad urbanística prevista en el artículo 160 y la tasa que, a este fin se contempla en el artículo 161.2, se solicita una determinación de la tipología de supuestos jurídicos en los que la Comunidad Autónoma podría proceder a crear estas tasas, una previsión de los posibles ingresos que pudieran derivarse de la misma, con expresión de costes unitarios y previsiones de recaudación.

RESPUESTA 7.- Debe aclararse, en primer lugar, que la competencia directa en materia de disciplina territorial establecida en el anteproyecto de la LISTA se infiere directamente de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que configuran la competencia sobre la ordenación del territorio como exclusiva de la Comunidad Autónoma. La vigente LOTA, que será derogada por el anteproyecto de Ley, padece una laguna legal en la materia, al no contener una regulación relativa a los procedimientos en materia de disciplina territorial. Dicha omisión será corregida en el futuro texto legal.

La posible asunción de competencias directas en algunos casos, por tanto, debe entenderse como garantía de la eficacia de las medidas disciplinarias autonómicas, y no puede en modo alguno entenderse como medida que implique aumento de gasto, sino como un mecanismo que garantiza la rápida respuesta autonómica ante determinadas infracciones de orden territorial en garantía de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente y cuya salvaguarda le ha sido atribuida.

Además, posibilitará un ahorro de trámites innecesarios, y una mejor eficacia de las medidas a adoptar, pues con la regulación actual la Comunidad Autónoma andaluza se veía abocada a realizar una ardua labor de comunicación con las corporaciones locales a través de requerimientos de información y actuaciones que dificulta, retrasa y a veces impide el correcto ejercicio de competencias disciplinarias, y con ello la imposición, entre otras, de sanciones urbanísticas. Todo ello posibilitará, una vez más, la capacidad sancionadora de la administración autonómica y con ello un aumento de los ingresos.

En relación a la tasa prevista en el art. 161.2 LISTA relativa a los procedimientos de restablecimiento de la legalidad que terminen con la legalización, debe matizarse que se trata ésta de una tasa prevista principalmente en favor de las entidades locales, que por aplicación de las diversas normas reguladoras del régimen local ostentan competencia exclusiva para el otorgamiento de licencias urbanísticas, siendo por tanto imprescindible su participación en aquellos procedimientos de protección de la legalidad que finalicen mediante la legalización de las actuaciones.



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	11/12	




OBSERVACIÓN 8.- Se solicita que se informe sobre si la denominada modificación de la composición, estructura y funciones del Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CAOTU) y las Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CTOTU), a que se refiere la Disposición Adicional Séptima conlleva la creación “ex novo” de alguno de estos órganos o una ampliación en su estructura que conlleva aumento de gastos de personal o de mantenimiento de infraestructuras. En este supuesto se solicita la cuantificación de los recursos económicos necesarios para ello, con expresión de las fuentes de financiación y las partidas presupuestarias a las que se imputaría dicho gasto.

RESPUESTA 8.- El CAOTU y las CTOTU son actualmente órganos colegiados con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, conforme a lo previsto en el *Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Actualmente la celebración de las sesiones de los órganos colegiados no genera gasto, pues ni tan siquiera se prevé en el Decreto vigente indemnización por asistencia a las reuniones de sus miembros. El anteproyecto de Ley prevé modificar su composición por vía reglamentaria y la creación de las “ponencias técnicas” que estarán compuestas por personal funcionario de las administraciones públicas. Es por ello que esta disposición adicional no genera gasto para la Comunidad Autónoma.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Fdo: Andrés Gutiérrez Istria



Código Seguro De Verificación:	BY574EX3HYUGFB45FUHP7LYTQWPJHV	Fecha	08/10/2020	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	12/12	



ANEXO – SENDA DE PREVISIÓN PRESUPUESTARIA 2020-2023 PROGRAMA 43B

							ANUALIDAD 2020	ANUALIDAD 2021	ANUALIDAD 2022	ANUALIDAD 2023	
Capítulo	Artículo	Concepto	Subconcepto	Fondo de financiación	Medida/ Categoría de gasto	Proyecto de inversión	Denominación	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO
PRESUPUESTO TOTAL DGOTU							5.904.913,64 €	9.351.921,00 €	8.441.371,00 €	5.618.888,00 €	
				01			AUTOFINANCIADA	5.256.517,00 €	5.198.050,00 €	5.266.050,00 €	5.150.050,00 €
2				01			GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	3.412.753,00 €	3.460.200,00 €	3.460.200,00 €	3.460.200,00 €
6				01			INVERSIONES REALES	343.764,00 €	487.850,00 €	555.850,00 €	439.850,00 €
6	60			01			INVERSIONES NUEVAS	155.000,00 €	126.850,00 €	169.850,00 €	169.850,00 €
6	60	609					GASTOS EN INVERSIONES DE CARACTER INMATERIAL	155.000,00 €	126.850,00 €	169.850,00 €	169.850,00 €
6	60	609	60902	01			APLICACIONES INFORMÁTICAS	100.000,00 €	55.000,00 €	98.000,00 €	98.000,00 €
						2019 00061	SERVICIO DE DIFUSIÓN DEL PLANEAMIENTO	50.000,00 €	50.000,00 €	68.000,00 €	68.000,00 €
						2019 00062	TRAMITADOR TELEMÁTICO URBANÍSTICO	50.000,00 €	5.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
6	60	609	60905	01			OTRO INMOVILIZADO MATERIAL	55.000,00 €	71.850,00 €	71.850,00 €	71.850,00 €
						2015 00087	ASESORAMIENTO EN MATERIA DE URBANISMO Y SOSTENIBILIDAD	55.000,00 €	71.850,00 €	71.850,00 €	71.850,00 €
6	61			01			INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
6	61	610					INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
6	61	610	61000	01			INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
						2018 00001	DESARROLLO DE PLANES TERRITORIALES	30.000,00 €	0	0	0
6	62			01			INVERSIONES NUEVAS	158.764,00 €	361.000,00 €	386.000,00 €	270.000,00 €
6	62	629					GASTOS EN INVERSIONES DE CARACTER INMATERIAL	158.764,00 €	361.000,00 €	386.000,00 €	270.000,00 €
6	62	629	62905	01			OTRO INMOVILIZADO MATERIAL	158.764,00 €	361.000,00 €	386.000,00 €	270.000,00 €
						2003 000128	PLANIFICACIÓN DE ÁMBITOS SUBREGIONALES	80.764,00 €	34.000,00 €	150.000,00 €	150.000,00 €
						2007 000040	DESARROLLO DE PLANES TERRITORIALES	18.000,00 €	27.000,00 €	36.000,00 €	60.000,00 €
						2014 000013	ACTUACIÓN Y ESTUDIO EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PAISAJE	60.000,00 €	300.000,00 €	200.000,00 €	60.000,00 €
7				01			TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.500.000,00 €	1.250.000,00 €	1.250.000,00 €	1.250.000,00 €
				11			FEADER (envolvente Marco 2014-2020)	443.880,70 €	2.430.099,00 €	1.931.675,00 €	426.438,00 €
6				11	C14A0762F3		MEDIDA 07. FOCUS AREA 4A. SUBMEDIDA 76. OPERACION 762. Puesta en valor del patrimonio paisajístico, territorial, cultural y natural a través de su protección, recuperación y/o adecuación como corredores ecológicos o para el uso público, así como iniciativas de sensibilización y difusión.	301.807,15 €	2.030.712,00 €	1.807.867,00 €	321.201,00 €
6				11	C16A0712F3		MEDIDA 07. FOCUS AREA 6A. SUBMEDIDA 71. OPERACION 712. Elaboración y actualización de planes de ordenación del territorio.	102.407,55 €	278.007,00 €	0,00 €	0,00 €
6				11	C1002018F3		APOYO A LA GESTION DEL FEADER	39.666,00 €	121.380,00 €	123.808,00 €	105.237,00 €
7				11	C16A0713F3		MEDIDA 07. FOCUS AREA 6A. SUBMEDIDA 71. OPERACION 713. Elaboración y actualización a la legislación vigente de planes generales urbanísticos, para el desarrollo de municipios en zonas rurales, con afección a espacios de la Red Natura 2000 y otras zonas de gran valor natural	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
				17			FEDER (envolvente Marco 2014-2020)	204.515,94 €	1.723.772,00 €	1.243.646,00 €	42.400,00 €
6				17	A1231078M6		SERVICIOS Y APLICACIONES DE ADMINISTRACION PUBLICA	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
6				17	A1231079M6		ACCESO A INFORMACION DEL SECTOR PUBLICO	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
6				17	A1651055M5		OTRA INFRAESTRUCTURA SOCIAL PARA DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL	106.397,88 €	67.551,00 €	67.551,00 €	0,00 €
6				17	A1632090F3		CARRILES PARA BICICLETAS Y CAMINOS PEATONALES	40.724,06 €	1.613.821,00 €	1.133.695,00 €	0,00 €
6				17	A1A00121F3		PREPARACIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO E INSPECCIÓN.	57.394,00 €	42.400,00 €	42.400,00 €	42.400,00 €

INFORME SOBRE EL TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA

ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

El Consejo de Gobierno, en la sesión del 18 de mayo de 2020, tomó conocimiento del **Borrador 1** del *Anteproyecto de Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*, impulsado por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, acordó los trámites a seguir durante su elaboración y declaró la urgencia en la tramitación conforme a los artículos 27.4 y 43.7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Durante el mes de junio de 2020 se sometió el anteproyecto de Ley a los trámites de información pública y audiencia y se solicitaron los informes previstos legalmente como preceptivos en esta fase de la tramitación. Una vez valoradas las alegaciones y sugerencias recibidas y en respuesta a las mismas se ha procedido a elaborar el **Borrador 2**.

En este informe se da cuenta de la tramitación seguida desde el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020, se señalan las aportaciones recibidas y se resumen los principales cambios entre los referidos borradores. Acompaña al informe un Anexo en el que se analizan cada uno de los escritos de alegaciones y los informes emitidos sobre el Borrador 1 del anteproyecto, indicando las propuestas que son aceptadas y motivando aquellas otras que han sido desestimadas.

Cabe destacar que el periodo de información pública estuvo marcado por las medidas preventivas de salud pública establecidas como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Es por ello que desde la Consejería de Fomento Infraestructuras y Ordenación del Territorio se realizó un especial esfuerzo en la difusión, promoción y fomento de la participación, como complemento a las obligaciones de información pública y publicidad activa.

Con esa finalidad se desarrolló un Programa de Difusión del Anteproyecto de Ley con el objetivo de dar a conocer la propuesta normativa entre la ciudadanía y colectivos interesados en la misma, que contempló las siguientes actuaciones.

1. Página WEB, medios de comunicación internos y externos.

- Difusión Web. Creación de apartado destacado para la LISTA en la página Web de la Consejería.
- Vídeo promocional. Difusión y publicación de vídeo promocional sobre la LISTA.
- Redes sociales. Difusión en redes sociales de vídeo y Jornadas Técnicas. El vídeo superó las 1.100 visualizaciones.

2. Jornadas de difusión entre colectivos profesionales, agentes sociales y económicos, y Administraciones Públicas.

Durante el periodo de información pública se realizaron 21 jornadas de difusión a la que asistieron mas de 1.600 personas, abarcando todas las provincias.



Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/13



En una valoración general cabe destacar el consenso entorno a los objetivos planteados en el Anteproyecto y el compromiso generalizado que con los mismos se ha mostrado durante el periodo de información pública, destacando aquellas alegaciones que con su enfoque propositivo han contribuido a mejorar la propuesta normativa, dotando de un verdadero sentido al trámite de participación.

1. INFORMACIÓN PÚBLICA Y AUDIENCIA.

Por resolución de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de 19 de mayo de 2020, (BOJA Extraordinario. Núm. 29, de 23/05/2020), se somete a los trámites de Audiencia e Información Pública el anteproyecto de Ley, por plazo de 1 mes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y conforme al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020.

El cómputo del plazo para la presentación de observaciones y sugerencias se inició al día siguiente al de la pérdida de vigencia de la disposición adicional tercera del *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*. La citada disposición adicional fue derogada, con efectos de 1 de junio de 2020, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por lo que el periodo de audiencia e información pública **se desarrolló entre el 2 de junio y el 1 de julio de 2020**.

En cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, el Borrador 1 del anteproyecto de Ley y el resto de la documentación preceptiva que lo acompaña se pusieron a disposición de los interesados en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía el 25 de mayo de 2020.


Durante el periodo de información pública se presentaron 88 escritos de alegaciones, 62 se presentaron en el trámite de información pública y 26 en respuesta al trámite de audiencia, con el siguiente resultado.

Trámite de Audiencia. Conforme al artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y al artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se ha concedido trámite audiencia a las siguientes, administraciones, organizaciones y asociaciones al objeto de que pudieran hacer valer durante el periodo de información pública sus intereses.

Administración de la Junta de Andalucía.

Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local
Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior
Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo
Consejería de Hacienda, Industria y Energía
Consejería de Educación y Deporte
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible
Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad
Consejería de Salud y Familias
Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación
Consejería de Cultura

Código Seguro De Verificación:		Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/13



Administración General del Estado.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Dirección General de Vivienda y Suelo) (*)

Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (*)**Colegios Profesionales.**

Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación Andalucía
 Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos
 Colegio de Geógrafos de Andalucía
 Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España
 Ilustre Colegio Notarial de Andalucía
 Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas
 Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental (*)
 Colegio de Ambientólogos de Andalucía,
 Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla (*)

Organizaciones empresariales y sindicatos.

Confederación de Empresarios de Andalucía, CEA
 Comisiones Obreras de Andalucía, CCOO
 Unión General de Trabajadores de Andalucía, UGT (*)
 Fadeco Promotores y Fadeco Contratistas.

Asociaciones, organizaciones y colectivos.

Ecologistas en Acción
 WWF. España
 Asociación de Defensa del Patrimonio de Andalucía, ADEPA
 Federación Consumidores en Acción de Andalucía, FACUA
 Unión de Consumidores de Andalucía, UCA-UCE (*)
 Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía, CAVA (*)
 Confederación Andaluza Vecinal, CONAVE (*)
 Asociación Save Our Homes de la Axarquía, SOHA
 Asociación Abusos Urbanísticos-Almanzora No. AUAN
 Federación Consumidores en Acción de Andalucía, FACUA
 Unión de Consumidores de Andalucía, UCA-UCE (*)

(*) Sin respuesta en el trámite de audiencia concedido.

Información Pública. El anuncio por el que se somete a información pública el anteproyecto de Ley fue publicado en el BOJA del 23 de mayo y el plazo de participación fue de un mes, desde el 2 de junio al 1 de julio. Durante este plazo se han presentado 62 alegaciones.

1. Ayuntamiento de Los Guájares.
2. Ayuntamiento de Benamaurel.
3. Ayuntamiento de Alhama de Granada.
4. Vazquez Estudio Jurídico.
5. Colegio de Economistas de Granada.
6. Eduardo Zurita Povedano, técnico del Ayuntamiento de Almuñécar.
7. Ayuntamiento de Huéscar.

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Uri De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/13



8. Ayuntamiento de Cortes de Baza.
9. Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, de Granada, Almería y Jaén.
10. Ayuntamiento de Cádiz.
11. Ayuntamiento de Granada.
12. COCEMFE Andalucía Inclusiva.
13. [REDACTED]
14. Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas.
15. AFA Andalucía.
16. [REDACTED]
17. Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y En Ciencias.
18. Consejo del Movimiento Ciudadano.
19. Ayuntamiento Dehesas De Guadix.
20. Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas.
21. Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos.
22. AMINER.
23. Colegio Oficial de Biólogos De Andalucía.
24. Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo .
25. Asociación Española de la Banca.
26. [REDACTED]
27. Ayuntamiento Villa de Galera.
28. Ayuntamiento de Castilléjar.
29. Ayuntamiento de Cuevas del Campo.
30. [REDACTED]
31. Presidente de la CER-A de Ordenación del Territorio [REDACTED]
32. Asociación Solar de la Industria Térmica.
33. Ayuntamiento de Cúllar.
34. Ayuntamiento de Galera.
35. Ayuntamiento de Fonelas.
36. [REDACTED]
37. [REDACTED]
38. Equo Verdes.
39. [REDACTED]
40. [REDACTED]
41. Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias.
42. Ayuntamiento de Orce.
43. Grupo Ecologistas Mediterráneo.
44. Ayuntamiento de Villanueva de las Torres.
45. [REDACTED]
46. Plataforma de Edificación Passivhaus.
47. Colegio Secretarios Tesoreros Interventores de da Administración Local.
48. [REDACTED]
49. Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica.
50. Diputación de Granada.
51. ENDESA, S.A.
52. Diputación de Córdoba.
53. [REDACTED]
54. Ayuntamiento de Lepe.
55. [REDACTED]

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/13



- 56. TEATINOS.
- 57. Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Córdoba.
- 58. Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz.
- 59. Cámaras de Comercio de Andalucía
- 60. COA de Granada.
- 61. Digitales, Asociación Española para la Digitalización.
- 62. [REDACTED]

2. INFORMES PRECEPTIVOS.

Durante el periodo de información pública y audiencia se solicitaron los informes previstos legalmente como preceptivos en la elaboración de los anteproyectos de Ley. Los informes tienen el carácter de no vinculantes y contienen observaciones y sugerencias en materia de su competencia que son tenidas en cuenta en la elaboración del Borrador 2 del anteproyecto de Ley.

Unidad de Igualdad de Género. Informe de 28/05/2020.

Informe solicitado de conformidad con el artículo 6 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y el artículo 4 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del informe de evaluación del impacto de género.

Las observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Secretaría General Técnica de la CFIOT se tienen en consideración en la elaboración del Borrador 2 y se remiten al Instituto Andaluz de la Mujer, conforme al artículo 6 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero.

Consejo de la Competencia de Andalucía. Informe de 17/08/2020

Informe solicitado de conformidad con el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía y 8.4.a) del Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia.

Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Informe de 15/07/2020.

Consejo Andaluz de Concertación Local. Acuerdo de la Comisión Permanente de 2/10/2020.

El Informe al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) se solicita en virtud del artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA) y el artículo 5.1 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del órgano colegiado.

El artículo 5.1 del Decreto 263/2011, en desarrollo del artículo 57.5 de la LAULA, establece que el órgano promotor de la iniciativa legislativa realizará un pronunciamiento sobre el informe emitido por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, donde se incluirá información expresa y detallada en caso de no aceptarse las observaciones o reparos formulados. De conformidad con estos preceptos se emite informe de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de 26 de agosto de 2020, en el que se valoran las observaciones contenidas en el informe del CAGL.

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/13



Dado que en primera instancia por parte del órganos promotor no son aceptadas la totalidad de las observaciones o reparos formulados, el CAGL solicita informe del Consejo Andaluz de Concertación Local conforme a los artículos 5.1 y 3.1.b del la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local. El Consejo, reunido en Comisión Permanente el 02/10/2020, y en ejercicio de las funciones de colaboración y concertación entre la Junta de Andalucía y los gobiernos locales, consensúa una propuesta de redacción de los preceptos sobre los que existe una discrepancia entre las partes, alcanzándose un acuerdo de conformidad con la propuesta normativa.

Secretaría General de Administración Pública. Informe de 17/06/2020,

El informe se solicita conforme al artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y al artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

Dirección General de Presupuestos.

El informe se solicita conforme al artículo 35.1 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras y al Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera, con fecha 22/05/2020,

Mediante escritos de 29/06/2020 y 04/09/2020, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, requiere aclaración y justificación de determinados aspectos económico-financieros contenidos en la Memoria Económica del anteproyecto de Ley, y en respuesta a los mismos se elabora Memoria Económica Complementaria de 08/10/2020 que es remitida el mismo día.

Transcurrido ampliamente el plazo de emisión del informe sin haberse recibido el mismo, teniendo en cuenta que el Consejo de Gobierno declaró la urgencia en la tramitación del anteproyecto de ley y que se trata de un informe que corresponde emitir a la misma Administración que impulsa el proyecto normativo se prosigue con las actuaciones.

2. MODIFICACIONES ENTRE EL BORRADOR 1 y EL BORRADOR 2. (RESUMEN)

Título Preliminar. .

Competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 2): Nuevo artículo que clarifica las competencias entre la Comunidad Autónoma y los municipios sobre las materias que regula la ley y en coherencia con el mismo se modifican los artículos que guardan relación con las asignación de competencias (2, 21 , 75 y 158).

Principios generales y fines de la ordenación territorial y urbanística (art 3 y 4). Se incluyen entre los principios y fines la protección del patrimonio histórico, la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y la salud y el bienestar de la población.

Determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (art 5). Nuevo artículo que establece el carácter de las determinaciones en normas, directrices y recomendaciones.

Normas de adaptación al entorno (art. 6). Se simplifica el contenido y se modifica el alcance de la disposición que adquiere el carácter de normas de aplicación directa.

Código Seguro De Verificación:	[REDACTED]	Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/13



Coordinación y colaboración público-privada (artículo 9). Se incluye la regulación sobre los convenios urbanísticos de planeamiento y las reglas para su celebración. Se habilita la intervención de los colegios profesionales y entidades urbanísticas certificadoras en la actividad urbanística de la Administración.

Participación ciudadana (artículo 10). Se incluye como derecho el ejercicio de la acción pública.

Título I. Régimen del suelo.

Suelo urbano y suelo rústico (art. 12 y 13). Se realizan precisiones en cuanto a los requisitos que han de cumplir los terrenos para ser considerados suelo urbano y para que pueda extinguirse la condición de solar, así como en la regulación de las categorías de suelo rústico.

Usos y actividades en suelo rústico (art 19 a 22). Se mejora la sistemática trasladando al Título I la regulación sobre los usos y actividades y se realizan precisiones en su regulación. Se incrementa la prestación compensatoria en suelo rústico para viviendas unifamiliares, del 10 al 20% y se disminuye para el resto de los usos autorizables estableciendo un máximo del 10%.

Competencia para la autorización de las actuaciones extraordinarias (art 21). La autorización pasa a ser de los municipios, previo informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo cuando afecte a las materias de su competencia reguladas en el artículo 2.

Título II. Régimen de las actuaciones de transformación urbanística.

Actuaciones de Transformación Urbanística (Art 26 a 31). Se mejora la regulación y se simplifica su contenido, estableciéndose tres tipos de actuaciones; actuaciones de mejora urbana y actuaciones de reforma interior en el suelo urbano y actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico. El porcentaje de participación de la Administración en el aprovechamiento medio de las actuaciones de nueva urbanización se establece en un 10% en todos los municipios.

Delimitación de Actuaciones de Transformación Urbanística (Art. 24). Se aclara que la delimitación de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización corresponde al Plan General de Ordenación Municipal y las de mejora urbana y reforma o renovación de la urbanización al Plan de Ordenación Urbana. Conforme a las determinaciones que en estos instrumentos se contengan podrán delimitarse actuaciones de transformación urbanística por los instrumentos de ordenación detalla, previa "propuesta de delimitación".


Área de reparto y aprovechamiento medio (Art 25). Se mejora la regulación de la técnica para garantizar el reparto equitativo de las cargas y beneficios en el desarrollo de las actuaciones de transformación Urbanística. Se sustituye el límite legal que establece una diferencia máxima en el aprovechamiento medio de las ATU,s por una justificación necesaria en el instrumento de planeamiento.

Actuaciones de nueva urbanización (artículo 30). Se aclaran las condiciones para la delimitación de actuaciones de nueva urbanización que con carácter general deberán desarrollarse en continuidad con el suelo urbano. Se incluyen las excepciones a esta regla, entre las que se encuentra la incorporación de las edificaciones Irregulares compatibles con el modelo territorial y urbanístico.

Título III. La Ordenación Territorial.

El Capítulo II, Usos y actividades en suelo rústico se traslada al Título I por razones de técnica legislativa.

Código Seguro De Verificación:		Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/13



Concepto y alcance de la ordenación territorial (art. 32). Se completa y ajustan los principios para la ordenación territorial. Se incluye la preservación del patrimonio natural y cultural, como componente básico de la estructura territorial, y para su puesta en valor como recurso de desarrollo local y regional. Se excluyen algunos principios ya recogidos en el artículo 2 como fines generales de la ordenación territorial.

Principios básicos para la ordenación del litoral (art. 35). Se aclara el ámbito del espacio litoral, que incluirá, al menos, la Zona de Influencia del DPMT, excluyendo las zonas contiguas a los ríos, remitiendo a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística la posibilidad de incorporar otras zonas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del litoral. Se establece que en las actuaciones de nueva urbanización los terrenos incluidos en la zona de servidumbre protección del DPMT, que carezcan de ordenación urbanística detallada, deberán ser destinados a sistema general o local de espacios libres, tal como se recoge en la LOUA.

Catálogos de Paisaje (art.38). Se aclara el alcance y vinculación de los Catálogos, especificándose que constituyen la base técnica de apoyo para la redacción de las estrategias y directrices previstas en el artículo 37.2.

Contenido del POTA (art. 40). Se faculta al POTA para proponer actuaciones concretas con relevancia estratégica que favorezcan el desarrollo regional, para establecer criterios territoriales básicos dirigidos a evitar la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico, y para definir un sistema de indicadores objetivos de gestión, sostenibilidad y resultado estableciendo con ello un mecanismo de evaluación del Plan. Los programas coordinados, inicialmente previstos como instrumentos de desarrollo del POTA, pasan a considerarse instrumentos de gestión territorial.

Procedimiento de elaboración del POTA (art.41): Se simplifica la tramitación, suprimiendo la necesidad de aprobar unas bases y estrategias previas. Tuvo sentido para la redacción del POTA, ahora procede su revisión y es prescindible.

Contenido de los POT de ámbito subregional (art. 43). Se completa el contenido con la identificación de actividades con incidencia en la ordenación del territorio existentes y delimitación de zonas preferentes para su implantación, la definición de un sistema de indicadores objetivos de gestión, sostenibilidad y resultado, estableciendo con ello un mecanismo de evaluación del Plan y las determinaciones para evitar la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico.

Procedimiento y tramitación de los POTs (art. 45). Se suprime el refrendo mínimo de los 3/5 de los ayuntamientos del ámbito para instar la formulación de los planes.

Programas de gestión territorial (art. 46): Se aclara el alcance de las figuras de gestión territorial, pasando a denominarse programas coordinados para la gestión territorial, incardinados tanto en el POTA como en los POTs, y tienen por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de ordenación del territorio. Se encomienda a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo la elaboración y aprobación de estos programas, en coordinación y con la participación de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio. La regulación del contenido, alcance y tramitación de estos programas se desarrollará reglamentariamente.

Instrumentos de desarrollo y ejecución de los planes (art 47). Se completa el alcance, contenido y tramitación y se incorporan a los instrumentos de ordenación urbanística. Regulación expresa de la tramitación, documentación y contenido de los planes especiales de iniciativa autonómica. Se establece como efecto de la ejecución de las actuaciones propuestas por los planes territoriales la consideración de sus respectivos ámbitos como suelo urbano. Se potesta a los instrumentos de ordenación territorial a establecer reservas de terrenos para la ejecución de actuaciones territoriales de carácter público, para facilitar así el ejercicio de los mecanismos de intervención en el mercado del suelo.

Código Seguro De Verificación:		Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	8/13



Declaraciones de interés Autonómico. (art. 50). Se posibilita que las actuaciones de carácter público se puedan ejecutar, además de por el sistema de expropiación que legitima la declaración, mediante otras formas de gestión previstas en la Ley que posibiliten la colaboración pública-privada. Se clarifica que las cesiones de suelo que procedan, tanto para dotaciones públicas como para el patrimonio público de suelo, corresponden a los municipios afectados por las mismas, sin perjuicio de que la Administración actuante sea la Consejería competente en materia de ordenación de territorio y urbanismo (art 57).

Título IV. La Ordenación Urbanística:

Instrumentos de ordenación urbanística (art 60). Se aclara el contenido y alcance del Plan General de Ordenación Municipal, del Plan de Ordenación Urbana y del Plan Básico de Ordenación Municipal que incorpora el contenido de los dos anteriores para pequeños municipios. Se simplifica la clasificación de los instrumentos de ordenación en tres grupos: general, detallada y complementarios, desapareciendo el concepto de planeamiento de desarrollo. Se suprime el proyecto de actuación municipal como instrumento de ordenación en suelo rústico dado que resulta innecesario al haberse sustituido por un procedimiento de autorización previa.

Directrices para la ordenación urbanística (art 61). Se aclara el contenido y alcance de las directrices para procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible. Se incluye en el mismo la regulación sobre las reservas de eficacia para vivienda protegida y los supuesto en los que no sería exigible en función del tipo de actuación de transformación urbanística. Se establece un estándar mínimo de espacios libres y zonas verdes en las actuaciones de nueva urbanización.

Dotaciones y equipamientos: A lo largo del Título se establece una clasificación de las dotaciones del municipio: públicas (tanto sistemas generales como locales) y privadas; y una agrupación de las mismas en: "espacios libres y zonas verdes", "movilidad", "equipamientos comunitarios" y "redes de infraestructuras y servicios técnicos", permitiendo su desarrollo reglamentario.

Planes Especiales (art. 70): Se amplía expresamente la finalidad de los Planes Especiales como instrumento para la ordenación de los sistemas generales de puertos y aeropuertos, así como a los ámbitos tradicionales de casas-cuevas.

Contenido de protección de los instrumentos urbanísticos. Se aclara el contenido de protección de cada instrumento de ordenación en concordancia con la Ley de Patrimonio Histórico.

Competencias de aprobación de los instrumentos (art 75). Se establece que la aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación corresponde a los municipios, salvo aquellos que tengan una incidencia supralocal o ámbito supramunicipal y en consecuencia, se regula la intervención de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo a través de un informe preceptivo. En la disposición transitoria cuarta se establece que el régimen de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística general por parte de los municipios está sujeto a la aprobación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuya tramitación deberá ser iniciada en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley.

Tramitación de los instrumentos de ordenación (art 78 a 81). La tramitación de los instrumentos de ordenación deja de ser un procedimiento bifásico, correspondiendo a la Administración competente para la aprobación definitiva su tramitación, lo que permite simplificar notablemente el procedimiento. Se establece un plazo de tres años desde la aprobación inicial para aprobar definitivamente el instrumento, y se regulan la consulta pública previa y los mecanismos de coordinación de la administración de la Junta de Andalucía para el impulso de la tramitación de los instrumentos.

Código Seguro De Verificación:		Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	9/13



Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (art. 86). En las Innovaciones de los instrumentos de ordenación se establece la necesidad del informe en aquellas innovaciones que afecten a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, y se suprime la referida a los equipamientos que introdujo la LOUA. En consecuencia en la Disposición final segunda se modifica la Ley 4/2005.

Título V. La Ejecución Urbanística.

Presupuestos de la actividad de ejecución (art. 90). Se prevé, para su desarrollo reglamentario, establecer garantías para la ejecución simultánea de obras de urbanización y edificación.

Parcelación urbanística (art 92.). Se completa la regulación y se incluye la enumeración de las presunciones generales de la existencia de los actos reveladores de parcelación urbanística. Necesidad de licencia de parcelación, segregación y división, requisitos para autorización de escrituras, plazos.

Reparcelación (art 93). Se establecen las reglas mínimas del procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación. Se contempla la coordinación jurídica con el faseado de la urbanización. Respecto a sus efectos se contemplan mecanismos para coordinar la operación material del faseado de las obras de urbanización con la operación jurídica de afecciones de las cargas urbanísticas. Se mejoran los mecanismos para facilitar la gestión de actuaciones de transformación en suelo urbano.

Equidistribución de cargas y beneficios en las actuaciones de transformación urbanística (art 93). Se incorporan las transferencias de aprovechamiento como herramienta de gestión.

Proyecto de urbanización (art.95). Se establece la necesidad de definir las obras de urbanización atendiendo a criterios de sostenibilidad. Se completa el objeto de los proyectos de urbanización para las infraestructuras de energéticas. Se establecen las reglas mínimas del procedimiento de aprobación. Se prevé la posibilidad de fasear las obras de urbanización.

Sistema de actuación. Se prevé la tramitación simultánea de los instrumentos de ordenación, los proyectos de reparcelación y los proyectos de urbanización en todos los sistemas de actuación.

Iniciativa para el establecimiento del sistema y sus efectos (art.102). Se integra en este artículo para mejor comprensión todas las alternativas para el establecimiento del sistema, incluyendo la denominada modalidad simplificada que aparecía independiente en art. 105, así como su modo de establecimiento del mismo.


Delimitación de la actuación asistemática (art. 109). Se amplía contenido del artículo, diferenciando los distintos tipos de actuaciones para las que su ejecución se pueda llevar a acabo de modo asistemático.

Entidad de urbanización (art. 111). Se establece el silencio positivo en caso de vencimiento del plazo máximo para aprobación de los estatutos de la entidad de urbanización. Se recoge, al igual que los de la Junta de Compensación, que los acuerdos de la Entidad de Urbanización podrán ser recurridos, en todo caso, ante el Ayuntamiento, cuya resolución agotará la vía administrativa.

Obtención y ejecución de los sistemas generales y locales (art 115 a 117). Se incluyen en un capítulo propio, y no dentro del capítulo de actuaciones asistemáticas el desarrollo de los modos de obtención de los suelos y ejecución de las obras de sistemas generales, que podrá llevarse a cabo por actuaciones tanto sistemáticas como asistemáticas.

Clases y constitución de los patrimonios públicos de suelo (art. 127). Se recoge el deber de la Administración titular de patrimonios públicos de suelo de comunicar al Registro de la Propiedad los bienes o derechos inscribibles cuya titularidad le corresponda, y se adscribe el Patrimonio Autónomo de Suelo se adscribe a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Código Seguro De Verificación:		Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	10/13



Destino y disposición de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo (art 129). Se recoge expresamente que para la gestión y desarrollo de los patrimonios públicos de suelo se podrán adoptar mecanismos de cooperación y colaboración interadministrativos, así como fórmulas jurídicas de colaboración público-privada. Se recoge expresamente como destino de los ingresos la mejora y puesta en valor de los bienes inmuebles del patrimonio histórico. Para la fijación de prioridades los Ayuntamientos, se contempla tanto los presupuestos como los planes de vivienda planes específicos, sin perjuicio de establecerlo posteriormente si las circunstancias lo justifican.

Derechos de tanteo y retracto. Delimitación de áreas (art.132). Se establece plazo para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto. Se regula la remisión del acuerdo de su delimitación al Registro de la Propiedad.

TÍTULO VI. La actividad de ejecución.

Presupuestos de la edificación (art. 134). Se clarifica la posibilidad de simultanear obras de urbanización y de edificación.

Ejecución por sustitución (art 136). Se recoge la venta forzosa entre los supuestos de la ejecución por sustitución y se regulan los plazos del procedimiento.

Actos sujetos a licencia (at 137). Se completa la regulación de los actos sujetos a licencia. Se excluyen de la necesidad de licencia los usos ordinarios del suelo (usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros...). Exigibilidad de licencia en segregaciones, propiedad horizontal y complejos inmobiliarios. Se incorpora la regulación de las Entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas.

Actos sujetos a Declaración Responsable (art. 38). Se aclara la documentación que forma parte de la Declaración. Posibilidad de otorgar licencias de obras por fases, así como de ocupación o utilización parciales.

Situación legal de ruina urbanística (art. 146). Se regula la inclusión en el Registro Municipal de Solares y edificaciones ruinosas de las edificaciones declaradas en ruina.

TÍTULO VII. La Disciplina Territorial y urbanística.

Restablecimiento de la legalidad en actuaciones sin título habilitante (art. 157). Se incluye en el artículo que el restablecimiento de legalidad en el caso de parcelaciones urbanísticas se produce mediante la reagrupación de las parcelas.

Competencias de la Comunidad Autónoma y los Municipios (art 158 y 171). Se clarifican las competencias las competencias en materia de disciplina.

Infracciones y sanciones (art. 160 al 173). Se completa el artículo las medidas que proceden ante las infracciones (art 160). Se simplifica el régimen de las multas (art. 162). Se regula el supuesto de las infracciones cometidas por varias personas (art. 166)

Título VIII. Medidas de adecuación ambiental territorial de edificaciones irregulares.

Efectos de la declaración de AFO. (art. 174): Se aclara que no procede la concesión de licencia de ocupación o de utilización para las edificaciones declaradas AFO y que conlleva la segregación de la parcela asociada a la edificación.

Código Seguro De Verificación:		Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	11/13



Disposiciones Adicionales.

Desafección de vías pecuarias (DA. cuarta). Se mejora la definición de competencias y procedimientos patrimoniales.

Creación del Cuerpo de Subinspección (DA. Sexta). Incorporación de las determinaciones relativas a la denominación del Cuerpo, titulación exigida para el ingreso, características funcionales, y la regulación de las directrices para la regulación reglamentaria de las cuestiones necesitadas de un tratamiento especial.

Composición del CAOTU. (DA. séptima). Se suprime al resultar innecesaria dado que corresponde su regulación al desarrollo reglamentario.

Licencia o declaración responsable para escrituras y asientos registrales (DA. décima). Se incluye la posibilidad de recoger la constancia registral de los actos edificatorios por vía de prescripción con arreglo a la legislación estatal.

Disposiciones transitorias.

Disposiciones transitorias (DT. primera, segunda y tercera). Se revisan en su totalidad al objeto de garantizar la ejecutividad de los instrumentos de ordenación en el marco de la nueva ley.

Se aclarará el régimen de aplicación a los suelos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, sectorizado y no sectorizado.

Se aclara el régimen de las innovaciones de los instrumentos de planeamiento vigente. La revisión de los mismos se hará en el marco de la nueva Ley. Las modificaciones son posibles y no pueden delimitarse actuaciones de nueva urbanización sobre el suelo clasificado como no urbanizable.

Los instrumentos en tramitación con aprobación inicial pueden seguir tramitándose, pero la aprobación definitiva debe alcanzarse en el plazo de tres años.

Aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística (DT. cuarta). Se incluye una nueva disposición que establece un régimen transitorio para la aplicación del artículo 75. Hasta que se produzca la revisión del POTA la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general corresponderá a la Consejería competente en materia de urbanismo.

Disciplina urbanística (DT. Quinta). Se suprime la referencia relativa a la aplicación de las determinaciones legales y de ordenación vigentes al tiempo de la comisión de la infracción.

Disposición Transitoria sexta. Régimen de las edificaciones terminadas antes de la ley 19/1975 y la Ley 8/1990. Nueva disposición que recupera el régimen que para estas edificaciones está previsto en el Decreto-Ley 3/2019.


Comisiones de valoración (DT. Octava). Se incluye una nueva disposición sobre la aplicación supletoria del Decreto que regula su organización y funcionamiento.

Disposición derogatoria. Se incluye la derogación de la norma 45.4 del POTA y la Orden 13/2007 por la que se crea el Observatorio Territorial de Andalucía.

Disposiciones Finales.

Habilitación para el desarrollo reglamentario (DF primera). Se incluye una referencia a la reserva de ámbitos normativos a través de las ordenanzas municipales, de conformidad con la LAULA.

Código Seguro De Verificación:		Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	12/13



Modificación de la ley 4/2005 (DF. segunda). Nueva disposición para garantizar la concordancia de la Ley del Consejo Consultivo con las previsiones del anteproyecto de Ley.

Modificación de la Ley 7/2007 (DF. tercera). Se modifica el artículo 40 de la Ley Gica para ajustarlo al nuevo procedimiento de tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística.

Modificación de la Ley 21/2007 (DF. cuarta). A solicitud de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía se modifica esta disposición que pasa de contener cinco a trece apartados.

Modificación de la Ley 9/2010 (DF. quinta). A solicitud de la Consejería de Agricultura Ganadería Pesca y Desarrollo Sostenible se incluye la modificación de la Ley de Aguas de Andalucía con tres apartados.


Modificación de la Ley 16/2011. (DF. Séptima). A solicitud de la Consejería de salud y Familia se incluye la modificación de la Ley de Salud Pública con un apartado.

Entrada en vigor (DF. Octava). Se suprime la *vacatio legis* de seis meses por la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación.


EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Fdo: Andrés Gutiérrez Istría

Código Seguro De Verificación:		Fecha	20/10/2020
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	13/13



	CONSEJ. HACIENDA Y FINA. EUROPEA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS (6410/00302/00000)
	SALIDA
	21/10/2020 10:51:06
	202099901331194

	CONSEJ. FOM. INFRA. Y ORD. TERR. S.G.T. CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (7110/00201/00000)
	ENTRADA
	21/10/2020 10:51:06
	202099907159744

Fecha: 20 de Octubre de 2020

Destinatario:

Su referencia:

CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Nuestra referencia: IEF-00183/2020

S.G.T. CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Asunto: ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA
C/ Pablo Picasso 6 41018 - SEVILLA

De conformidad con lo previsto en el Decreto 162/2006, del 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio ha solicitado a la Dirección General de Presupuestos, por ser preceptivo, informe económico financiero relativo al **ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.**

La solicitud se realiza mediante oficio de salida nº 202099900448745, de 22 de mayo al que se acompaña memoria justificativa y memoria económica, borrador de anteproyecto y otra documentación complementaria.

Con fecha 29 de junio y 3 de septiembre, se remitieron requerimientos solicitando la aclaración de determinadas cuestiones de alcance financiero- presupuestario que fueron contestados con fecha 28 de agosto y 9 de octubre, respectivamente.

Primero.- Antecedentes.

El actual marco legislativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía lo configuran la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante LOTA), y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA).

Ambas normas, han sido objeto de sucesivas modificaciones: En materia de ordenación de territorio, cabe mencionar la modificación de la LOTA realizada por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que introduce, entre otras cosas, medidas de adecuación del planeamiento urbanístico a la planificación territorial.

En materia urbanística, cabe destacar entre otras, por afectar a una parte importante del articulado de la LOUA, la modificación operada por la ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la vivienda protegida y suelo, que afecta a una gran parte de su articulado, en orden a garantizar una oferta de suelo



EDUARDO LEON LAZARO		20/10/2020	PÁGINA: 1 / 12
VERIFICACIÓN	NH2Km3E2F36AB561983CC3356B3FD6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

suficiente para vivienda protegida; la realizada por la Ley 2/2012, de 30 de enero, con motivo de su adaptación a la legislación básica estatal y, finalmente, citar el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, recientemente se acometen varias modificaciones de ambas leyes, a través de dos Decretos leyes, el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía y el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, con el fin de reactivar la economía.

Segundo.- Alcance y contenido.

Según la memoria económica, la finalidad de la nueva disposición normativa es responder a la demanda de un mejor encaje de la ordenación urbanística dentro del marco más general de la ordenación del territorio. Por otra parte, se persigue una simplificación de la normativa, especialmente la urbanística, y una adecuación más integradora de ambas disposiciones.

Se considera que, el actual escenario legislativo en materia de ordenación territorial y urbanística, caracterizado por su dispersión, ha perdido coherencia y sistematicidad, generando inseguridad jurídica a los principales operadores, Ayuntamientos y particulares. Resulta por tanto evidente, la necesidad de dotar a nuestra Comunidad Autónoma de una legislación sistemática, coherente y ordenada, no sólo por política legislativa, sino para facilitar el conocimiento de la propia norma a todos sus destinatarios, ya sean Administración Pública, personas físicas o jurídicas.

En la pasada legislatura, se inició el proceso de revisión de la LOUA, ante la necesidad acuciante de su revisión, con un anteproyecto que no llegó a culminar su tramitación administrativa. Ante esta situación, el Consejo de Gobierno, en su reunión del 7 de mayo de 2019, acordó instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a impulsar una nueva Ley Andaluza de Suelo, acogiendo con ello una demanda generalizada de los agentes implicados en la ordenación territorial y la actividad urbanística, de revisar la normativa vigente en la Comunidad Autónoma.

La futura norma retoma el texto tramitado en la anterior legislatura, manteniendo aquellas cuestiones que obtuvieron un amplio consenso social, pero incorporando mejoras sustanciales, en orden a solucionar los problemas planteados por la legislación actual. Se tiene como propósito romper con los dos modelos de ordenación tan diferenciados, por un lado, la legislación territorial tan genérica, abstracta y ambigua, y por otro lado, la urbanística, tan rígida y poco flexible, que dificultan una visión integradora de la ordenación del territorio con el urbanismo.

Como novedad más destacada, el anteproyecto rompe con el sistema territorial y urbanístico que ha regido en Andalucía y en España en los últimos años, reforzando la prevalencia de la ordenación del territorio sobre la puramente urbanística, justificada en los intereses de alcance supralocal involucrados en dicha regulación, entre los que cabe citar la cohesión económica y social del territorio y la sostenibilidad ambiental.



EDUARDO LEON LAZARO		20/10/2020	PÁGINA: 2 / 12
VERIFICACIÓN	NH2Km3E2F36AB561983CC3356B3FD6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

El Título IV establece detalladamente la ordenación urbanística, incorporando como novedad los Estudios de Ordenación, como instrumentos específicos con los que dar respuesta a las nuevas necesidades de renovación urbana que se planteen en suelo urbano consolidado, y que requieren una actuación ágil, en el marco de las directrices establecidas los instrumentos de ordenación, pero sin quedar predeterminadas ni condicionadas por este.

En cuanto a la ejecución urbanística, el Título V, al referirse a los distintos sistemas de actuación (compensación, cooperación y expropiación) incluye la novedad de un sistema de compensación simplificado), así como la ejecución de los equipamientos.

En el Título VIII, como novedad, en consonancia con la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad y la imposición de sanciones que comporten infracción de la ordenación territorial como una competencia directa.

El núcleo fundamental de la ordenación del territorio viene constituido en esta norma por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador.

La ley supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas respecto a la LOUA, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. En cualquier caso, se asume que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que por esta ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Desde el punto de vista formal, reseñan en la memoria las siguientes consideraciones:

a) Se ha optado por una ley de carácter general, que supere la situación actual de dispersión y complejidad normativa, pero necesitada de un inmediato desarrollo reglamentario posterior en materia urbanística. A estos efectos, se prevé la tramitación inmediata de los Reglamentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, que acompañarán al ya vigente Reglamento de Disciplina.

b) Se ha optado por la simplificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Se apuesta por atribuir a los entes locales la competencia de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación urbanística de ámbito municipal. Esta cesión se realiza a cambio de reforzar las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, que en todo caso, prevalece sobre la ordenación urbanística.

c) Se ha recogido la regulación establecida por el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, relativa al procedimiento y alcance de la declaración de interés autonómico de las inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía, con el objeto de agilizar y dar seguridad jurídica al desarrollo de las mismas.

d) Se ha eliminado la relación expresa y taxativa de actividades de planificación e intervención singular en la Comunidad Autónoma sometidas a informe de incidencia en la ordenación del territorio, haciendo una mención genérica al sometimiento de dicho informe de las que tengan dicho alcance territorial.



EDUARDO LEON LAZARO		20/10/2020	PÁGINA: 3 / 12
VERIFICACIÓN	NH2Km3E2F36AB561983CC3356B3FD6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Finalmente, con carácter novedoso se prevé la figura de los Programas de Gestión Territorial como instrumentos de gestión y ejecución de las propuestas de los planes de ordenación del territorio, así como se incorpora el Proyecto de Actuación Autonómica, como instrumento de ordenación y ejecución de las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico.

Las modificaciones introducidas por la futura norma en materia de ordenación urbanística desde el punto de vista material abarcan:

- a) El desarrollo de los principios para un desarrollo urbanístico sostenible y la supresión de los convenios urbanísticos de planeamiento pues la actividad de planificación es o debe ser una función pública innegociable.
- b) Una nueva regulación sobre las clases de suelo, distinguiendo solamente dos clases: el suelo urbano, y el suelo rústico, y desapareciendo como clase el suelo urbanizable.
- c) Un nuevo régimen urbanístico de la propiedad del suelo, en base a los distintos regímenes y situaciones del suelo, estableciendo los derechos y deberes inherentes a los mismos, en base a criterios de orden estrictamente urbanísticos.
- d) Se regulan las distintas actuaciones de transformación urbanística que pueden desarrollarse, en cada clase de suelo, introduciendo de forma novedosa el procedimiento para acoger una iniciativa de este tipo, que no siempre ha de estar prevista en el instrumento de planeamiento, sino que puede incorporarse en un futuro sin necesidad de tramitar una modificación de dicho instrumento, para dar respuesta a las nuevas demandas y necesidades que surjan.
- e) Se establece como novedad, un sistema dual de planeamiento que comprende: el Plan de Ordenación Urbanística Municipal, que establece el modelo general de ordenación del municipio y el Plan de Ordenación Urbana, de ordenación de la ciudad existente, para dar respuesta a sus necesidades de regeneración y rehabilitación.
- f) Se impulsa el papel de la iniciativa privada de carácter empresarial en la gestión y ejecución de planes.
- g) Respecto a la ejecución urbanística, se establece una modalidad simplificada del sistema de compensación, permitiendo tramitación simultánea del instrumento de ordenación, proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización.
- h) Se han recogido las medidas establecidas por el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El borrador de anteproyecto se compone de 178 artículos, divididos en 8 títulos:

- Título Preliminar. Disposiciones Generales.
- Título I. Régimen de la propiedad del suelo.



EDUARDO LEON LAZARO		20/10/2020	PÁGINA: 4 / 12
VERIFICACIÓN	NH2Km3E2F36AB561983CC3356B3FD6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

- Título II. Régimen de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.
- Título III. La ordenación territorial.
- Título IV. La ordenación urbanística.
- Título V. La ejecución urbanística.
- Título VI. La actividad de edificación.
- Título VII. La disciplina territorial y urbanística.
- Título VIII. Medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares.

Cuenta también con diez Disposiciones adicionales, de las cuales hay que destacar la Disposición adicional sexta, referente a la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. Consta también de siete disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco finales.

La disposición derogatoria única, deroga expresamente la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía y 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 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Finalmente, la Disposición Final sexta contempla que la ley entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Tercero.- Marco Financiero del Anteproyecto de Ley.

Según la memoria económica aportada inicialmente, a la vista de la materia regulada en el anteproyecto, de las novedades que introduce respecto a la normativa vigente, y de los principios que sirven de base para la reforma, el anteproyecto no genera incremento de gasto ni disminución de ingresos y no tiene repercusión alguna sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

No obstante, por este Centro Directivo se efectuaron los requerimientos ya citados en párrafos precedentes, instando a cuantificar los nuevos costes presupuestarios derivados de la entrada en vigor de esta Ley, así como poner en valor y vincular la financiación en la anualidad 2020 y anualidades futuras de las diferentes actuaciones contempladas en el borrador de Anteproyecto con la financiación actual de las diferentes actuaciones y programas contenidos en el Programa 43B "Actuaciones en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo", entre otras, el desarrollo del Plan General de Inspección de ordenación del Territorio y Urbanismo, el desarrollo, impulso y agilización de la planificación urbanística de los distintos municipios de Andalucía (subvenciones a municipios beneficiarios para planificación urbanística), el impulso y desarrollo de la administración electrónica mediante la integración de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la planificación, tramitación y ejecución del planeamiento urbanístico (Instrumentos TIC y trabajos técnicos).

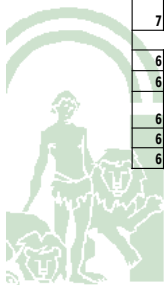


EDUARDO LEÓN LAZARO		20/10/2020	PÁGINA: 5 / 12
VERIFICACIÓN	NH2Km3E2F36AB561983CC3356B3FD6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

A estos efectos, y respecto a los Planes de Ordenación Territorial, esa Consejería indica en la memoria aportada que “para un mejor desarrollo de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, para las próximas anualidades se prevé un incremento de los recursos económicos que deben destinarse a estas actuaciones lo que dependerá de la capacidad de gasto y de las políticas territoriales previstas en cada ejercicio”.

Si bien, como es lógico, la vigencia de la ley será indefinida, como respuesta a los citados requerimientos, por parte de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, junto a una detallada información sobre las repercusiones presupuestarias del nuevo texto normativo en cada una de las actuaciones definidas con respecto a los objetivos operativos que afectan al mismo, se ha contemplado un marco financiero para las anualidades 2020 a 2023 por un importe global tanto en autónoma como en FFEE (Capítulos II,VI y VII) de **29,3M euros (13,7M para gasto corriente y 15,6M para gasto de capital)**, tanto para la ejecución de nuevas actuaciones, como para la ejecución de actuaciones que ya vienen siendo desarrolladas por la Consejería en anualidades anteriores y que continuarán su desarrollo previsiblemente durante la vigencia de esta norma. A estos efectos, se adjunta un anexo sobre “la incidencia que las mismas tienen sobre la senda del programa 43B:

Presupuesto total DGU							5.733.913,64	9.351.921,00	8.441.371,00	5.618.888,00	29.146.093,64	
Cap.	Art.	Cpto.	Subcpto.	Fondo	Medida	P. Inversión	Denominación	2020	2021	2022	2023	
Presupuesto autofinanciada							5.089.517,00	5.198.050,00	5.266.050,00	5.150.050,00	20.699.667,00	
2			01				GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS *	3.241.753,00	3.460.200,00	3.460.200,00	3.460.200,00	13.622.353,00
6			01				INVERSIONES REALES	343.764,00	487.850,00	555.850,00	439.850,00	
6	60		01				INVERSIONES NUEVAS	155.000,00	126.850,00	169.850,00	169.850,00	
6	60	609					GASTOS EN INVERSIONES DE CARACTER INMATERIAL	155.000,00	126.850,00	169.850,00	169.850,00	
6	60	609	60902	01			APLICACIONES INFORMÁTICAS	100.000,00	55.000,00	98.000,00	98.000,00	
					2019 000061		SERVICIO DE DIFUSIÓN DEL PLANEAMIENTO	50.000,00	50.000,00	68.000,00	68.000,00	
					2019 000062		TRAMITADOR TELEMÁTICO URBANÍSTICO	50.000,00	5.000,00	30.000,00	30.000,00	
6	60	609	60905	01			OTRO INMOVILIZADO MATERIAL	55.000,00	71.850,00	71.850,00	71.850,00	
					2015 000087		ASESORAMIENTO EN MATERIA DE URBANISMO Y SOSTENIBILIDAD	55.000,00	71.850,00	71.850,00	71.850,00	
6	61		01				INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00	0,00	0,00	0,00	
6	61	610					INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00	0,00	0,00	0,00	
6	61	610	61000	01			INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00	0,00	0,00	0,00	
					2018 000001		DESARROLLO DE PLANES TERRITORIALES	30.000,00	0,00	0,00	0,00	
6	62		01				INVERSIONES NUEVAS	158.764,00	361.000,00	386.000,00	270.000,00	
6	62	629					GASTOS EN INVERSIONES DE CARACTER INMATERIAL	158.764,00	361.000,00	386.000,00	270.000,00	
6	62	629		01			OTRO INMOVILIZADO MATERIAL	158.764,00	361.000,00	386.000,00	270.000,00	
					2003 0000128		PLANIFICACIÓN DE ÁMBITOS SUBREGIONALES	80.764,00	34.000,00	150.000,00	150.000,00	
					2007 0000040		DESARROLLO DE PLANES TERRITORIALES	18.000,00	27.000,00	36.000,00	60.000,00	
					2014 0000013		ACTUACIÓN Y ESTUDIO EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PAISAJE	60.000,00	300.000,00	200.000,00	60.000,00	
7			01				TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.500.000,00	1.250.000,00	1.250.000,00	1.250.000,00	5.250.000,00
FEADER (envolvente Marco 2014-2020)							443.880,70	2.430.099,00	1.931.675,00	426.438,00	5.232.092,70	
6					11 C14A0762F3		MEDIDA 07. FOCUS AREA 4A. SUBMEDIDA 76. OPERACION 762. Puesta en valor del patrimonio paisajístico, territorial, cultural y natural a través de su protección, recuperación y/o adecuación como corredores ecológicos o para el uso público, así como iniciativas de sensibilización y difusión.	301.807,15	2.030.712,00	1.807.867,00	321.201,00	
6					11 C16A0712F3		MEDIDA 07. FOCUS AREA 6A. SUBMEDIDA 71. OPERACION 712. Elaboración y actualización de planes de ordenación del territorio.	102.407,55	278.007,00	0,00	0,00	
6					11 C1002018F3		APOYO A LA GESTIÓN DEL FEADER	39.666,00	121.380,00	123.808,00	105.237,00	
7					11 C16A0713F3		MEDIDA 07. FOCUS AREA 6A. SUBMEDIDA 71. OPERACION 713. Elaboración y actualización a la legislación vigente de planes generales urbanísticos, para el desarrollo de municipios en zonas rurales, con afección a espacios de la Red Natura 2000 y otras zonas de gran valor natural	0,00	0,00	0,00	0,00	
FEADER (envolvente Marco 2014-2020)							204.515,94	1.723.772,00	1.243.646,00	42.400,00	3.214.333,94	
6					17 A1231078M6		SERVICIOS Y APLICACIONES DE ADMINISTRACION PUBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	
6					17 A1231079M6		ACCESO A INFORMACION DEL SECTOR PUBLICO	0,00	0,00	0,00	0,00	
6					17 A1651055M5		OTRA INFRAESTRUCTURA SOCIAL PARA DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL	106.397,88	67.551,00	67.551,00	0,00	
6					17 A1632090F3		CARRILES PARA BICICLETAS Y CAMINOS PEATONALES	40.724,06	1.613.821,00	1.133.695,00	0,00	
6					17 A1A00121F3		PREPARACIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO E INSPECCIÓN.	57.394,00	42.400,00	42.400,00	42.400,00	



* Se ha modificado el dato de crédito inicial de capítulo 2 reflejado inicialmente en el cuadro anexo por esa Consejería (3.412.753), dado que se entiende se ha producido un error en la transcripción de dicho crédito inicial correspondiente a la anualidad 2020, de conformidad con los datos que constan en el sistema GIRO.

De conformidad con el marco financiero aportado, se estima que la repercusión del aumento de gasto en los ejercicios futuros sería escasamente significativa en cuanto al volumen global destinado a la financiación autónoma en los capítulos II, VI y VII. En créditos financiados con fondos europeos, existen aumentos significativos entre los ejercicios 2020 y 2021, tal y como se desprende del siguiente cuadro:

SERVICIO	2020	2021	Euros	%	2022	Euros	%	2023	Euros	%
01	5.085.517,00	5.198.050	112.533	2,21 %	5.266.050	68.000	1,31 %	5.150.050	-116.000	-2,20 %
11	443.880,70	2.430.099		4,47	1.931.675		-0,21	426.438		-0,78
17	204.515,94	1.723.772		7,43	1.243.646		-0,28	42.400		-0,97
	5.733.913,64	9.351.921		63,10 %	8.441.371		-9,74 %	5.618.888		-33,44 %

- En cuanto a la fuente de **Financiación Autónoma**, de conformidad con el siguiente cuadro, se destinarían a la ejecución de actuaciones en desarrollo de este proyecto normativo **18,8M** en el período considerado 2020-2023:

Cpto.	Subcpto.	Fondo	Medida	P. Inversión	Denominación	2020	2021	2022	2023	
2	01				GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	3.241.753,00	3.460.200,00	3.460.200,00	3.460.200,00	13.622.353,00
6	01				INVERSIONES REALES	343.764,00	487.850,00	555.850,00	439.850,00	
	01				INVERSIONES NUEVAS	155.000,00	126.850,00	169.850,00	169.850,00	
609					GASTOS EN INVERSIONES DE CARACTER INMATERIAL	155.000,00	126.850,00	169.850,00	169.850,00	
609	60902	01			APLICACIONES INFORMÁTICAS	100.000,00	55.000,00	98.000,00	98.000,00	
			2019 000061		SERVICIO DE DIFUSIÓN DEL PLANEAMIENTO	50.000,00	50.000,00	68.000,00	68.000,00	
			2019 000062		TRAMITADOR TELEMÁTICO URBANÍSTICO	50.000,00	5.000,00	30.000,00	30.000,00	
609	60905	01			OTRO INMOVILIZADO MATERIAL	55.000,00	71.850,00	71.850,00	71.850,00	
			2015 000087		ASESORAMIENTO EN MATERIA DE URBANISMO Y SOSTENIBILIDAD	55.000,00	71.850,00	71.850,00	71.850,00	
	01				INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00	0,00	0,00	0,00	
610					INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00	0,00	0,00	0,00	
610	61000	01			INVERSIONES GESTIONADAS	30.000,00	0,00	0,00	0,00	
			2018 000001		DESARROLLO DE PLANES TERRITORIALES	30.000,00	0,00	0,00	0,00	
	01				INVERSIONES NUEVAS	158.764,00	361.000,00	386.000,00	270.000,00	
629					GASTOS EN INVERSIONES DE CARACTER INMATERIAL	158.764,00	361.000,00	386.000,00	270.000,00	
629	01				OTRO INMOVILIZADO MATERIAL	158.764,00	361.000,00	386.000,00	270.000,00	
			2003 0000128		PLANIFICACIÓN DE ÁMBITOS SUBREGIONALES	80.764,00	34.000,00	150.000,00	150.000,00	
			2007 0000040		DESARROLLO DE PLANES TERRITORIALES	18.000,00	27.000,00	36.000,00	60.000,00	
			2014 0000013		ACTUACIÓN Y ESTUDIO EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PAISAJE	60.000,00	300.000,00	200.000,00	60.000,00	
7	01				TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.500.000,00	1.250.000,00	1.250.000,00	1.250.000,00	5.250.000,00
TOTAL FINANCIACIÓN AUTÓNOMA						5.085.517	5.198.050	5.266.050	5.150.050	18.872.353

Analizado el marco financiero previsto, y de conformidad con la memoria económica aportada, se concluye que el incremento de gasto previsto en autónoma deriva de una relación de las actuaciones que suponen un nuevo coste derivado de la implantación de este proyecto normativo, costes que se asumen dentro del marco financiero estimado para los ejercicios presupuestarios 2020 a 2023, y que como se ha constatado implica un incremento presupuestario en el volumen global del programa 43B para las anualidades futuras escasamente significativo:

ACTUACIÓN	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Actuaciones y estudios en materia de OT y paisaje (Estudios previos y revisión de POTa)	60.000	300.000	200.000	60.000	620.000
Planificación de ámbitos subregionales (modificación y adaptación de POT,S)	80.764	34.000	150.000	150.000	414.764
Desarrollo de los POT,s. (Elaboración de instrumentos urbanísticos)	18.000	27.000	36.000	60.000	141.000
Servicio de difusión del planeamiento (implantación del sistema de información territorial)	50.000	50.000	68.000	68.000	236.000
TOTAL	208.764	411.000	454.000	338.000	1.411.764



En cuanto a la financiación de las actuaciones a desarrollar en virtud de este proyecto normativo, consultados en el sistema GIRO los créditos previstos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2020 y en el Proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, en los vinculantes jurídicos de gasto de las partidas presupuestarias implicadas, se ha constatado la existencia de crédito adecuado y suficiente en la anualidad 2020, y si suficiente pero no adecuado en la anualidad 2021, de la siguiente forma:

FINANCIACIÓN AUTÓNOMA 2020-2023 PROGRAMA 43B

VINCULANTE	Marco Financiero Anteproyecto Ley Sostenibilidad 2020	CRÉDITO INICIAL PRESUPUESTO 2020	DIFERENCIA	Marco Financiero Anteproyecto Ley Sostenibilidad 2021	ANTEPROYECTO PRESUPUESTO 2021	DIFERENCIA
Capítulo 2 programa 43B	3.021.753,00	3.021.753,00	0,00	3.460.200,00	3.257.700,00	-202.500,00
Vinculante Jurídico art.60 Programa 43B	155.000,00	155.000,00	0,00	126.850,00	108.386,00	-18.464,00
Vinculante Jurídico art.61 Programa 43B	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Vinculante Jurídico art.62 Programa 43B	158.764,00	158.764,00	0,00	361.000,00	235.378,00	-125.622,00
Vinculante Jurídico art.76 Programa 43B	1.500.000,00	1.500.000,00		1.250.000,00	2.250.000,00	
TOTAL	4.865.517,00	4.865.517,00	0,00	5.198.050,00	5.851.464,00	653.414,00

Consecuentemente, dado que se constata la insuficiencia de crédito para la anualidad 2021 a nivel de vinculante jurídico, no obstante, como la envoltente global prevista para los Capítulo II, VI y VII en el Proyecto de Presupuesto para el año 2021 se incrementa respecto a la del 2020, sí habría crédito suficiente, debiendo proponerse las modificaciones presupuestarias oportunas a fin de dotar el crédito de forma adecuada en los vinculantes jurídicos que correspondan para financiar las actuaciones a desarrollar en ejecución de este proyecto normativo y de conformidad con el marco financiero estimado.

- En cuanto a la fuente financiera de **Fondos Europeos** el marco económico-presupuestario previsto para las anualidades 2020-2023 se elevaría a un importe de **8,4M euros**, siendo el siguiente:

Cpto.	Fondo	Medida	Denominación	2020	2021	2022	2023	TOTAL
FEADER (envoltente Marco 2014-2020)				443.880,70	2.430.099,00	1.931.675,00	426.438,00	5.232.092,70
6	11	C14A0762F3	MEDIDA 07. FOCUS AREA 4A. SUBMEDIDA 76. OPERACION 762. Puesta en valor del patrimonio paisajístico, territorial, cultural y natural a través de su protección, recuperación y/o adecuación como corredores ecológicos o para el uso público, así como iniciativas de sensibilización y difusión.	301.807,15	2.030.712,00	1.807.867,00	321.201,00	
6	11	C16A0712F3	MEDIDA 07. FOCUS AREA 6A. SUBMEDIDA 71. OPERACION 712. Elaboración y actualización de planes de ordenación del territorio.	102.407,55	278.007,00	0,00	0,00	
6	11	C1002018F3	APOYO A LA GESTION DEL FEADER	39.666,00	121.380,00	123.808,00	105.237,00	
7	11	C16A0713F3	MEDIDA 07. FOCUS AREA 6A. SUBMEDIDA 71. OPERACION 713. Elaboración y actualización a la legislación vigente de planes generales urbanísticos, para el desarrollo de municipios en zonas rurales, con afección a espacios de la Red Natura 2000 y otras zonas de gran valor natural	0,00	0,00	0,00	0,00	
FEADER (envoltente Marco 2014-2020)				204.515,94	1.723.772,00	1.243.646,00	42.400,00	3.214.333,94
6	17	A1231078M6	SERVICIOS Y APLICACIONES DE ADMINISTRACION PUBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	
6	17	A1231079M6	ACCESO A INFORMACION DEL SECTOR PUBLICO	0,00	0,00	0,00	0,00	
6	17	A1651055M5	OTRA INFRAESTRUCTURA SOCIAL PARA DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL	106.397,88	67.551,00	67.551,00	0,00	
6	17	A1632090F3	CARRILES PARA BICICLETAS Y CAMINOS PEATONALES	40.724,06	1.613.821,00	1.133.695,00	0,00	
6	17	A1A00121F3	PREPARACIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO E INSPECCIÓN.	57.394,00	42.400,00	42.400,00	42.400,00	
TOTAL FINANCIACIÓN FFEE				648.396,64	4.153.871,00	3.175.321,00	468.838,00	8.446.426,64

A estos efectos, la distribución de los créditos se corresponde con los créditos aprobados en la programación financiera de FFEE 2020-2023 extraída del sistema GIRO y en el Anexo de Inversiones que acompaña a la Ley



del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020 y en el Anexo de Inversiones del Proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 de la siguiente forma:

PROGRAMACIÓN FFEE 2020-2023 PROGRAMA 43B (ANTEPROYECTO PRESUPUESTO 2021)

VINCULANTE	Marco Financiero Anteproyecto Ley Sostenibilidad 2020	CRÉDITOS 2020	DIFERENCIA	Marco Financiero Anteproyecto Ley Sostenibilidad 2021	CRÉDITOS 2021	DIFERENCIA	Marco Financiero Anteproyecto Ley Sostenibilidad 2022	CRÉDITOS 2022	DIFERENCIA	Marco Financiero Anteproyecto Ley Sostenibilidad 2023	CRÉDITOS 2023	DIFERENCIA
Capítulo 6 Medida C14A0762F3	301.807,00	2.518.276,00	2.216.469,00	2.030.712,00	2.030.712,00	0,00	1.807.767,00	1.807.767,00	0,00	321.201,00	321.201,00	0,00
Capítulo 6 Medida C16A0712F3	102.407,55	555.861,00	453.453,45	278.007,00	278.007,00	0,00			0,00			0,00
Capítulo 2 Medida C1002018F3	39.666,00	120.238,00	80.572,00	121.380,00	121.380,00	0,00	123.808,00	123.808,00	0,00	105.237,00	105.237,00	0,00
Capítulo 6 Medida A1651055M5	106.397,88	230.557,00	124.159,12	67.551,00	67.551,00	0,00	67.551,00	67.551,00	0,00			0,00
Capítulo 6 Medida A1632090F3	40.724,06	266.624,00	225.899,94	1.613.821,00	1.613.821,00	0,00	1.133.695,00	1.133.695,00	0,00			0,00
Capítulo 6 Medida A1A00121F3	57.394,00	57.394,00	0,00	42.400,00	42.400,00	0,00	42.400,00	42.400,00	0,00	42.400,00	42.400,00	0,00
TOTAL	648.396,49	3.748.950,00	3.100.553,51	4.153.871,00	4.153.871,00	0,00	3.175.221,00	3.175.221,00	0,00	468.838,00	468.838,00	0,00

A este respecto, es destacable que el marco financiero previsto para la anualidad 2020 resulta inferior en la ejecución prevista sobre el importe inicialmente presupuestado en la anualidad 2020.

Cuarto.- Incidencia económico-presupuestaria de la propuesta.

Como se ha indicado en párrafos anteriores, aunque la vigencia de la ley será indefinida, la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, ha contemplado un marco financiero para las anualidades 2020 a 2023 por un importe global de **29,3M euros (13,7M para gasto corriente y 15,6M para gasto de capital)**, tanto para la ejecución de nuevas actuaciones, como para la ejecución de actuaciones que ya vienen siendo desarrolladas por la Consejería en anualidades anteriores y que continuarán su desarrollo previsiblemente durante la vigencia de esta norma. En este sentido, se ha puesto de manifiesto en la memoria económica aportada que las nuevas actuaciones previstas en desarrollo de este proyecto normativo tendrían un coste global en autónoma para el periodo indicado de **1,4M euros**.

No obstante, en dicho marco financiero 2020 a 2023 no se han previsto los incrementos de costes y la financiación del Capítulo I que sin embargo es, de forma significativa, el capítulo de gasto que sufre un mayor incremento, debido al coste de una de las novedades que incorpora esta Ley en su Disposición Adicional Sexta como es la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. Según lo indicado en escrito de contestación a los requerimientos efectuados por este Centro Directivo, tomando como ejemplo el total salario bruto de los actuales asesores técnicos de inspección (nivel 26), con código 9725310, que asciende a 42.931 euros, el coste aproximado de creación de este cuerpo, con 50 efectivos sería de 2 millones de euros anuales, aproximadamente (2.146.550 euros). El incremento del gasto se prevé de forma gradual, a partir del año 2022 a razón de 10 plazas por año.

Por lo tanto, si bien en el año 2020 y 2021, la creación de este cuerpo de funcionarios no tendría incidencia, en los ejercicios 2022 y 2023, teniendo en cuenta estos costes que afectan al capítulo I, este Centro Directivo indica que los nuevos costes derivados de la entrada en vigor de esta Ley se verían incrementados en la fuente de financiación autónoma de la siguiente forma:



ACTUACIÓN	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Actuaciones y estudios en materia de OT y paisaje (Estudios previos y revisión de POT/A)	60.000	300.000	200.000	60.000	620.000
Planificación de ámbitos subregionales (modificación y adaptación de POT,S)	80.764	34.000	150.000	150.000	414.764
Desarrollo de los POT,s. (Elaboración de instrumentos urbanísticos)	18.000	27.000	36.000	60.000	141.000
Servicio de difusión del planeamiento (implantación del sistema de información territorial)	50.000	50.000	68.000	68.000	236.000
Disposición Adicional sexta. Creación del cuerpo de subinspección del territorio.		0	429.310	858.620	1.287.930
TOTAL	208.764	411.000	883.310	1.196.620	2.699.694

Por tanto, los costes derivados de la entrada en vigor de esta norma se elevarían para el marco financiero indicado 2020-2023 a **2,7M euros**.

En este sentido, tomando como hipótesis de *minimum* para el capítulo I (no se producirían incrementos en la presupuestación en las anualidades 2022 y 2023, respecto a la consignada en el anteproyecto de presupuestos de 2021), y considerando únicamente para este Capítulo el incremento de coste que se generaría en las anualidades 2022 y 2023 como consecuencia de la creación progresiva de 10 plazas por anualidad desde 2022 en el citado cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, los incrementos presupuestarios globales previstos para el Programa 43B en todos sus capítulos y para la fuente de financiación autónoma, teniendo en cuenta los nuevos costes previstos en desarrollo de esta Ley dentro del marco financiero 2020-2023, se producirían los siguientes incrementos:

SERVICIO	2020	2021	Euros	%	2022	Euros	%	2023	Euros	%
01	17.562.818,00	18.442.017	879.199	5,01 %	18.269.713	-172.304	-0,93 %	18.583.023	313.310	1,71 %

A este respecto, hay que tener en cuenta que el aumento de gasto que se produce a partir de la anualidad 2022 en el Capítulo I, como consecuencia de la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, ya que, según se ha expuesto, éste es el concepto que conllevará un mayor incremento de costes con la entrada en vigor de esta normativa, quedará compensado con el incremento de la recaudación en materia sancionadora. En este sentido, en la memoria económica aportada se indica que en el análisis efectuado en relación con la repercusión de las labores a desempeñar por este cuerpo, *“se pone de manifiesto que, con casi toda probabilidad, se producirá un aumento muy considerable de la capacidad recaudatoria de la Administración Autonómica derivada de la imposición de sanciones como consecuencia de infracciones territoriales y urbanísticas”*. Siguiendo esta misma argumentación se afirma que *“debe tenerse en cuenta que en la actualidad la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo viene asumiendo una ingente cantidad de procedimientos en materia sancionadora, a lo que suman otras resoluciones de contenido económico (básicamente, multas coercitivas). Todo ello ha posibilitado que durante la primera mitad de 2020 por la Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo se hayan dictado resoluciones de contenido económico por importe aproximado de 3,5 millones de euros. Dicha cifra (que se verá incrementada considerablemente al cierre del presente ejercicio, como consecuencia de los expedientes incoados en la segunda mitad del año, ya que la cifra arrojada responde exclusivamente al primer semestre del año en curso), vendría a compensar ampliamente el gasto que se deriva de la creación del nuevo del Cuerpo de funcionarios”*.

Por otra parte se afirma que *“en la actualidad no se puede asumir una ingente cantidad de procedimientos exclusivamente por la falta de medios personales, con lo que se priva a la Administración de una fuente evidente de ingresos. La creación del Cuerpo de subinspectores (A2.6000), concebido como un Cuerpo especializado de asistencia y apoyo al Cuerpo de Inspectores con presencia constante en el territorio,*



EDUARDO LEON LAZARO		20/10/2020	PÁGINA: 10 / 12
VERIFICACIÓN	NH2Km3E2F36AB561983CC3356B3FD6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

permitirá que estos últimos puedan dedicar más tiempo a la instrucción de procedimientos sancionadores en ejercicio de la potestad sancionadora, a la vez que se detectarían más posibles objetivos a sancionar. Del mismo modo, al tiempo que podrían atribuirse al Cuerpo de Subinspectores competencias relacionadas con la imposición de ciertas multas (infracciones tipificadas en la Ley como leves o hasta cierta cuantía, o multas coercitivas) se incrementaría potencialmente la capacidad recaudatoria del órgano competente en materia de disciplina urbanística”.

Por último se declara que *“la asunción por el Cuerpo de Subinspectores (grupo A.2) de ciertas funciones de apoyo especializadas implica una evidente racionalización de los recursos, pues podrán asumir algunas funciones que antes desempeñaba el Cuerpo de Inspectores, lo que supondrá un ahorro de costes para esta Administración en gastos de personal mediante una división de funciones basada en razones objetivas y de eficiencia”.*

Asimismo, conforme al artículo 173.5 del anteproyecto de Ley, el importe de las sanciones urbanísticas se ingresará en el patrimonio público del suelo de la Administración actuante, una vez descontado el porcentaje que reglamentariamente se establezca para garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina urbanística, que actualmente se establece en un 15% conforme al artículo 197.2 de la LOUA y 67.2 del RDU, y que conforme al artículo 156.1 del anteproyecto el destino de las multas coercitivas deberá destinarse a la actividad inspectora.

Por tanto, excluyendo del incremento de los nuevos costes de capítulo II, VI y VII, los costes del Capítulo I compensables con el incremento de la recaudación en materia sancionatoria, dichos costes serían asumibles dentro de la envolvente financiera del Programa 43B, no suponiendo incrementos sustanciales en la fuente de financiación autónoma para las anualidades 2020/2021 (2,21%) y en las anualidades 2021/2022 del 1,31%. Especialmente, el incremento de costes del 2,21% en la anualidad 2020/2021 como consecuencia de la entrada en vigor de este proyecto normativo, resulta razonable y asumible dentro de la envolvente financiera del programa 43B prevista en el Proyecto de Presupuesto 2021, el cual prevé un incremento global del 5,01%, estando condicionado finalmente a que se autorice dicha envolvente con la aprobación de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

- Asimismo, en cuanto a la disponibilidad presupuestaria de la financiación autónoma, consultados en el sistema GIRO los créditos iniciales previstos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2020 en los vinculantes jurídicos implicados, se ha constatado la existencia de crédito adecuado y suficiente para el desarrollo de las actuaciones previstas en ejecución de este proyecto normativo. Asimismo, el marco financiero previsto para la anualidad 2021 coincide en su globalidad con los créditos contenidos en el Anteproyecto de Presupuesto 2021 para el programa presupuestario 43B, no obstante, para que los vinculantes jurídicos afectados por esta normativa cuenten con financiación adecuada y suficiente se deberá proceder a efectuar las modificaciones presupuestarias oportunas. Con respecto a la propuesta de financiación correspondiente a las anualidades 2022 y ss, ésta quedará condicionada a las disponibilidades presupuestarias existentes en los presupuestos de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio que se aprueben por las futuras leyes de presupuestos en la anualidad 2022 y siguientes.



EDUARDO LEON LAZARO		20/10/2020	PÁGINA: 11 / 12
VERIFICACIÓN	NH2Km3E2F36AB561983CC3356B3FD6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

De la misma forma, este Centro Directivo estima necesario poner en relación la financiación de las actuaciones planteadas en este Anteproyecto de Ley con el escenario financiero global de la Consejería dentro del período de vigencia de la Ley, y de conformidad con las disponibilidades presupuestarias existentes, por lo que conviene indicar a esa Consejería que en las anualidades futuras deberán hacer frente con carácter prioritario a los compromisos a traspasar con documentos contables AD y a otros gastos ineludibles y estructurales de la Consejería, antes de asumir la financiación de nuevas actuaciones propuestas en esta Ley o especialmente de asumir el incremento de recursos anuales para un mayor desarrollo de las competencias normativas de esta Comunidad Autónoma, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de las políticas territoriales.

- Por lo que respecta a la financiación de este anteproyecto de Ley con cargo al Marco de Apoyo Comunitario 2014-2020, se ha constatado por este Centro Directivo la existencia de crédito adecuado y suficiente en cada una de las medidas indicadas en el marco financiero propuesto por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, y que deriva de la programación de Fondos Europeos aprobada para las anualidades 2018-2021 en el Capítulo VI y contenido en el Anexo de inversiones que acompaña al Presupuesto de la Consejería aprobado por la Ley del Presupuesto para la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020 y en la financiación contenida en la programación del PO FEDER 2014-2020 para las anualidades 2021 a 2023 prevista en el Anexo de inversiones que acompaña al proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, condicionado finalmente a la aprobación de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

Consecuentemente, se pone de manifiesto que el escenario financiero previsto por la Consejería en desarrollo de este proyecto normativo se entiende razonable y asumible, al no prever incrementos de coste interanuales significativos, y por ende, la necesidad de aportación de mayores recursos en autónoma, a excepción de los incrementos presupuestarios ya aludidos, que contarían con financiación adecuada y suficiente.

No obstante, tanto en el presupuesto definitivo del ejercicio 2021, como en los ejercicios futuros se deberán contemplar los créditos necesarios, en el marco de las envolventes económicas que les sean asignadas y, en todo caso, dentro de los recursos presupuestarios que se aprueben en las sucesivas Leyes del Presupuesto para el programa presupuestario.

En todo caso, el desarrollo de los programas y actuaciones valoradas en el anteproyecto de Ley se deberán adecuar a las disponibilidades presupuestarias existentes a lo largo de su vigencia y deberán desarrollarse además bajo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla del gasto contenidos en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Finalmente, señalar que cualquier modificación que pudiera afectar a su contenido económico financiero, deberá ser sometida al informe de este Centro Directivo en los términos del Decreto 162/2006, del 12 de septiembre, a efectos de valoración de su incidencia económica-presupuestaria y de la viabilidad financiera del gasto.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS

SEVILLA

12 / 12



EDUARDO LEON LAZARO		20/10/2020	PÁGINA: 12 / 12
VERIFICACIÓN	NH2Km3E2F36AB561983CC3356B3FD6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Expte: 20/111

Asunto: ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Norma: LEY

Proponente: SECRETARÍA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio se remite el anteproyecto de Ley citado en el encabezamiento (Borrador 2 - 19/10/2020).

A efectos de lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica, a través de su Servicio de Legislación, emite el presente informe basado en lo siguiente:

1.- ANTECEDENTES, COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO.

El anteproyecto de ley que se somete a informe tiene por objeto siguiendo lo dispuesto en el artículo primero *“la regulación de la ordenación territorial y urbanística para una utilización racional y sostenible del suelo, del vuelo y del subsuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con su función social y conforme al interés general.”*

Esta norma tiene por lo tanto un ambicioso contenido y supone establecer un nuevo marco normativo que potencia el desarrollo de la actividad económica, suprimiendo cargas innecesarias a empresas y particulares, y agilizando los trámites de aprobación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, lo que repercutirá en la mejora de la planificación del uso del suelo y en el progreso de la actividad económica y del empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, factores que coadyuvan en la consecución del bienestar general de la ciudadanía y del entorno en el que se relacionan.

El marco normativo de regulación de estas materias que constituyen los antecedentes normativos en Andalucía estaría constituido principalmente por las normas indicadas a continuación.

- En materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo configuran la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante LOTA), y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), dictadas en el pleno ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.3º de la Constitución Española y el artículo 56 apartados 3 y 5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020	
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/17	



Ambas normas, han sido objeto de sucesivas modificaciones posteriores, que han ido adaptando parcialmente su contenido a las distintas necesidades coyunturales de cada momento.

- Puntualmente, cabe mencionar en materia de ordenación del territorio, la modificación de la LOTA realizada por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que introduce, entre otras cosas, medidas de adecuación del planeamiento urbanístico a la planificación territorial. Y en materia urbanística, cabe destacar entre otras, por afectar a una parte importante del articulado de la LOUA, la modificación operada por la ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la vivienda protegida y suelo, que afecta a una gran parte de su articulado, en orden a garantizar una oferta de suelo suficiente para vivienda protegida; la realizada por la Ley 2/2012, de 30 de enero, con motivo de su adaptación a la legislación básica estatal y, finalmente, citar el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, recientemente se acometen varias modificaciones de ambas leyes, a través de dos Decretos leyes, esto es, el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía y el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, con el fin de reactivar la economía. En relación con esto último es preciso recordar la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020 contra el mencionado Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, que ha sido admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, en virtud de providencia de 29 de septiembre de 2020, publicado en el Boletín Oficial de la Junta número 208, de 27 de octubre de 2020.

Así pues, dada la experiencia acumulada en la aplicación de la citada normativa y en el actual marco de la crisis sanitaria del COVID-19, se dice expresamente en la memoria justificativa que *“el Gobierno de Andalucía tiene el firme propósito de contribuir a la recuperación económica a través de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Esta ley pretende desarrollar estrategias para mejorar la integración de las políticas de planificación de uso del suelo. A través de este nuevo marco normativo se potencia el desarrollo de la actividad económica, suprimiendo cargas innecesarias a empresas y particulares, y agilizando los trámites de aprobación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, lo que repercutirá en la mejora de la planificación del uso del suelo y en el progreso de la actividad económica y del empleo en nuestra Comunidad Autónoma, factores que coadyuvan en la consecución del bienestar general de la ciudadanía y del entorno en el que se relacionan.”*

Es pues éste el objetivo del anteproyecto de ley sometido al presente informe y que, con carácter general se puede considerar que se ajusta respecto a la documentación y a la tramitación seguida a la legislación sectorial aplicable y al ordenamiento jurídico general, con las salvedades contenidas en el apartado del presente informe relativo a las *“observaciones de carácter específico”*.

En cuanto a la **competencia de la Junta de Andalucía** el anteproyecto de ley objeto del presente informe cuenta con el fundamento competencial necesario para ello, fundamentalmente las competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y de ordenación del litoral, previstas en el artículo 56.3, 5 y 6 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en las citadas materias y en los términos de lo dispuesto en el artículos 148.1.3.ª, de la Constitución.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/17



Asimismo, hay que tener en cuenta las competencias sectoriales en la materia que tiene asignadas esta Consejería en virtud de los Decretos del Presidente 2/2019, de 21 de enero y 3/2020, de 3 de septiembre, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y del Decreto 107/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, modificado por el Decreto 440/2019, de 2 de abril, cuyo artículo 1 asigna a la misma el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia, entre otras, las concernientes a ordenación del territorio y del litoral, urbanismo e inspección territorial y urbanística.

En cuanto al **rango normativo**, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 111, establece que la iniciativa legislativa corresponde, entre otros, al Consejo de Gobierno.

Por su parte, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.2, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los proyectos de ley, autorizar su remisión al Parlamento de Andalucía y acordar, en su caso, su retirada. Asimismo, el artículo 43 dispone, en su apartado 1, que el Consejo de Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el Estatuto de Autonomía mediante la aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de Andalucía y, en su apartado 6, que una vez cumplida toda la tramitación preceptiva, la persona titular de la Consejería proponente someterá el anteproyecto de ley de nuevo al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de Andalucía, acompañándolo de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él. Asimismo, el apartado 7 prevé que *Cuando el Consejo de Gobierno declare la urgencia en la tramitación de un anteproyecto de ley, solo tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma.*

Por todo lo anterior, se considera adecuado a derecho tanto la competencia que se ejerce, como el rango normativo utilizado.

2. - TRAMITACIÓN

En cuanto al procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley, hay que estar a lo dispuesto en los artículos 43 y 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre; Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; así como a las normas adjetivas de carácter específico que imponen el cumplimiento de ciertos trámites.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en el Considerando IV del Preámbulo, cuando apunta a los objetivos y finalidades que en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020	
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/17	



En el marco de la legislación básica estatal, y de conformidad con el reparto competencial previsto tanto en la C.E. como en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se promulga la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía en cuyo parágrafo III de la Exposición de Motivos se señala expresamente que *En el título I se contienen los principios de la organización y actuación de la Administración de la Junta de Andalucía, siendo de destacar, entre otros, los de simplificación, racionalización, eficiencia y programación de objetivos, además del conjunto de principios previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Asimismo, destacan, en sintonía con los objetivos de modernización administrativa antes expresados, las normas relativas a la mejora de la calidad de los servicios y el empleo de nuevas tecnologías en la gestión administrativa. También se regulan en este título las relaciones interadministrativas, asentadas en los principios de colaboración y lealtad institucional.*

A este respecto ha de tenerse en cuenta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula de manera novedosa la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración normativa. En concreto los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en la interpretación contemplada en la STC 55/2018, de 24 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Así, en su artículo 133 establece dos vías para posibilitar la participación ciudadana en la elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, la consulta pública previa, de un lado, y un ulterior trámite de audiencia e información pública.

La primera de esas vías consiste en llevar a cabo una consulta pública, con carácter previo a la elaboración del texto normativo, a través del portal web de la Administración competente, con el fin de recabar la opinión de los destinatarios potencialmente afectados por la norma. Y la segunda, se trata de cumplimentar el trámite de audiencia e información pública, una vez elaborado el anteproyecto o proyecto normativo, en el caso de que afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el mismo portal web, todo ello sin perjuicio de recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones que las representen.

Por su parte, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se refiere expresamente a que *En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*

En relación con los anteproyectos de leyes, en el dictamen 194/2019 el Consejo Consultivo subraya (con remisión a lo expuesto en el dictamen 475/2018 que la STC 55/2018 reconoce la invasión competencial antes referida al razonar que «el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, en lo que se refiere tanto a las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas» como al procedimiento administrativo común»). No obstante, el dictamen 194/2019 recuerda que el Consejo Consultivo viene destacando que la importancia de los principios de buena regulación justifica la elaboración de una memoria específica, con reflejo en la exposición de motivos, dado que los principios de necesidad, eficacia, seguridad, jurídica, transparencia y proporcionalidad entroncan directamente con los postulados constitucionales y estatutarios.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020	
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/17	



Esta recomendación inicial se ha materializado como norma positiva en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, cuyo artículo 7 apartado 1 prevé que *Los proyectos de disposiciones reglamentarias y los anteproyectos de ley de la Administración de la Junta de Andalucía deberán incorporar una memoria en la que se justifique el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.* Y en el apartado 3 del mismo artículo, se establece que *Cuando se trate de anteproyectos de ley, en la memoria se expondrán, además de los enumerados en el apartado 2, los siguientes extremos, que quedarán sintetizados en la exposición de motivos de la norma a aprobar...*

Por su parte, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, vino a atribuir al Portal de la Junta de Andalucía, creado por el Decreto 72/2003, de 18 de marzo, de Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía, la cualidad de medio para poner a disposición de la ciudadanía toda clase de servicios e informaciones relacionadas con la Comunidad Autónoma de Andalucía de manera totalmente gratuita, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de la información y atención a la ciudadanía y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos.

Con tales antecedentes, mediante Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía, se ha acordado establecer en el mencionado portal un Punto de Acceso para hacer efectivas las consultas, audiencia e información pública.

De esta forma, de la tramitación de este anteproyecto de Ley, que ha sido remitido a la Secretaría General Técnica para informe preceptivo mediante ECO/2020/203827, de fecha 21 de octubre de 2020, constan en el expediente obrante en este Servicio los siguientes **documentos:**

- **Orden** de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio por la que se autoriza la **realización del trámite de consulta pública**, previa a la elaboración del anteproyecto de Ley Andaluza de Suelo, de fecha 27/01/2020.
- **Certificado de realización del trámite de Consulta Pública**, de fecha 03/03/2020, del Jefe de Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, previo a la elaboración del anteproyecto referenciado.
- **Acuerdo** de la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de 18 de mayo de 2020, **de Inicio** del procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general objeto del presente informe, a los efectos del artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.
- **Memoria Justificativa** sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, de 17 de mayo de 2020, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.
- **Memoria Económica**, de 17 de mayo de 2020, a los efectos del artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, y del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la Memoria Económica y el Informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.
- **Documento de Criterios** para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 8.4.a) del Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se regulan los estatutos de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, en virtud de la modificación de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (Anexo I), de 17 de mayo de 2020, con resultado positivo, y Memoria sobre los criterios para evaluar los efectos



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/17



de un proyecto normativo sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas (Anexo II), de 25 de mayo de 2017, de conformidad con la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

- **Informe de Evaluación del Impacto de Género**, de 17 de mayo de 2020, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género.
- **Memoria justificativa sobre la evaluación del enfoque sobre los Derechos de la Infancia**, de 17 de mayo de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.
- **Informe de Valoración de las Cargas Administrativas** derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas, de 17 de mayo de 2020, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.
- **Memoria de Análisis de Impacto Normativo**, de 17 de mayo de 2020 en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y del artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.
- **Informe sobre Estudios, consultas y otras actuaciones previas** que se han de realizar en la tramitación del anteproyecto de Ley, de 17 de mayo de 2020.
- **Certificado del Acuerdo del Consejo de Gobierno**, de 18 de mayo de 2020, por el que, tras conocer la iniciativa legislativa presentada, acuerda declarar la urgencia en la tramitación del anteproyecto de ley y que se continúe con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como proyecto de Ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27. 4, en relación con el artículo 43.7, ambos de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto al **trámite de audiencia a la ciudadanía e información pública y otras consultas oficiales**, de conformidad con el artículo 43.5, en relación con el artículo 45.1.c), de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, consta lo siguiente:

- En virtud de lo acordado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 18 de mayo de 2020, se deberá conceder audiencia a las entidades y organismos que se relacionan a continuación:
 1. Todas las Consejerías de la Junta de Andalucía.
 2. Administración General del Estado y sector público estatal relacionado con la materia.
 3. Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
 4. Consejos y colegios profesionales andaluces relacionados con la materia.
 5. Confederación de Empresarios de Andalucía.
 6. Organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma.
 7. Asociaciones y confederaciones de promotores y constructores.
 8. Asociaciones de ecologistas con mayor implantación en Andalucía.
 9. Confederaciones vecinales andaluzas.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/17



10. Asociaciones más representativas de propietarios de viviendas irregulares.
 11. Confederaciones de consumidores con mayor implantación en Andalucía.
 12. Asociaciones de defensa del Patrimonio Histórico Andaluz con mayor implantación en la Comunidad Autónoma.
- Resolución de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de 19 de mayo de 2020, por la que se somete a los trámites de audiencia e información pública el anteproyecto de ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, durante el plazo de un mes (BOJA Extraordinario n.º 29, de 23 de mayo de 2020).
 - Oficios por los que se otorga trámite de audiencia y se realizan consultas a las entidades señaladas anteriormente.
 - Observaciones y alegaciones presentadas al anteproyecto de Ley (88 en plazo y 12 extemporáneas).
 - Informe de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de 20 de octubre de 2020, sobre el trámite de audiencia e información pública.

Asimismo, constan en el expediente los siguientes **informes preceptivos**:

- **Informe de la Dirección General de Presupuestos** de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, de fecha 20/10/2020, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 162/2006, del 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera.
- **Informe de la Secretaría General para la Administración Pública** de fecha 17/06/2020, que se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, así como conforme a lo establecido en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.
- **Informe del Consejo Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía**, de 17/08/2020, de acuerdo con lo previsto en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, tras su redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.
- **Informe de la Unidad de Igualdad de Género**, de fecha 28/05/2020 conforme a lo Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género. Asimismo, consta en el expediente el oficio de remisión al Instituto Andaluz de la Mujer de dicho Informe del Impacto de Género, junto con el proyecto de la disposición y las observaciones de la citada Unidad.
- **Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL)**, de fecha 15/07/2020, en virtud de lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Asimismo, se anexan las Observaciones particulares formuladas por Dª Esperanza Pérez Felices, Alcaldesa de Níjar y D. Francisco de la Torre Prados, Alcalde de Málaga y miembros de este Consejo, y se acuerda trasladar las Observaciones particulares recibidas del Ayuntamiento de Arboleas, de la Diputación Provincial de Córdoba, de la Diputación Provincial de Huelva, del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, del Ayuntamiento de Rota y del Ayuntamiento de Vélez-Málaga.”



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/17



- **Informe de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio**, de 26/08/2020, de valoración de las observaciones formuladas por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.
- **Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL)**, de fecha 17/09/2020, de conformidad con los artículos 5.1 y 3.1.b) de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, en relación con el pronunciamiento de valoración anterior.
- **Acta de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local**, con el objeto de realizar el informe de fecha 02/10/2020, en virtud del artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA) y el artículo 5.1 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del órgano colegiado.

Por último, se ha de indicar que, una vez evacuado el presente informe, se deberá solicitar informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, de conformidad con el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 diciembre.

3. - ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El anteproyecto de Ley objeto de análisis es el Borrador 2º (19.10.2020), el cual se estructura en una exposición de motivos, ocho títulos desarrollados en ciento setenta y seis artículos, nueve disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

Entrando en el examen de su contenido, se realizan las siguientes **observaciones**:

Con carácter general, el texto del proyecto normativo ha sido adaptado conforme a las distintas observaciones realizadas en los correspondientes informes preceptivos recibidos, si bien, debemos señalar algunos aspectos que consideramos deben ser tenidos en cuenta en el texto normativo, así como algunos otros que entendemos facilitarían su comprensión.

Entrando en el examen de su contenido, se realizan las siguientes observaciones, unas de carácter formal y genéricas y otras ya específicas del texto analizado:

1. Observaciones de carácter formal.

Estas observaciones se realizan de conformidad con la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, debiendo atenderse las siguientes observaciones:

- **En el índice**, dada la complejidad y amplitud del proyecto de disposición legislativa, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva. No obstante, se aprecia que algunos títulos de los artículos del índice no se corresponde con el homónimo de la parte dispositiva, como sería el caso de los artículos 27; 84; 85; 93; 152.

Particularmente, la disposición adicional décima aparece en el texto normativo pero no en el índice.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	8/17



- **En la parte expositiva**, si es larga podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto sin título o frase. En el presente caso, se sugiere la supresión de las denominaciones de los tres apartados en los que se estructura la exposición de motivos. (Directriz nº 15)

- **Cita de normas jurídicas:** cuando se cita una norma en diversas partes de una disposición, debe tenerse en cuenta que la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Con carácter general la cita de normas jurídicas en el presente anteproyecto de ley es correcta, sin perjuicio de que en determinados artículos la mención se ha limitado al tipo, número, año y fecha, siendo más correcto, al tratarse de primera cita, que ésta se haga completa. (Véase el párrafo quinto del apartado II del preámbulo donde se cita el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, en lugar de texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).

En el primer párrafo se recuerda que conforme a las Directrices el uso de las siglas puede justificarse mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión “en adelante”, como sería el supuesto en que se cita la LOUA. Esta observación se hace extensible a los demás casos en los que se aprecie tal circunstancia, como sería las menciones del párrafo tercero de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA) o el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

De igual forma y a la luz de la Directriz nº 72, la cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre, Constitución Española, y no por sinónimos tales como «Norma Suprema», «Norma Fundamental», «Código Político», etc, o en este caso el uso de la expresión «Carta Magna» en el párrafo 1 del apartado II de la Exposición de Motivos.

Por otro lado es necesario unificar la terminología utilizada, pues con carácter general en el Anteproyecto de Ley se utiliza el término “Decreto de Consejo de Gobierno” cuando el articulado remite a su desarrollo reglamentario, y en otras ocasiones se utiliza el término “Decreto” (véase Disposición final séptima).

Asimismo, cuando en el texto del articulado se remite a otros preceptos del mismo texto legal, se deberá indicar así expresamente con la expresión “de esta Ley”, como ocurre en numerosos casos, citándose a modo de ejemplo, entre otros, los artículos 21.2 in fine; 47.4 y 5; 54.1; 98.6; 99.3; 101.2; 102.1.b) y 4; 103.6 y 7.b) o 105.2.

- **En la parte final** la división en la tipología de disposiciones no tiene que ser encabezada por cada clase de disposición, por lo que se sugiere la supresión de dichos encabezados, como ocurre en las páginas 117, 121, 123 y 124.

Por último, el texto aparece correctamente redactado, en términos generales, siendo necesario además una nueva revisión, desde el punto de vista gramatical, a fin de mejorar algunas expresiones, eliminar palabras repetidas, corregir algunos signos de puntuación, corregir el uso de mayúsculas y eliminar algún defecto de concordancia.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020	
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	9/17	



2. Observaciones de carácter específico.

Sin perjuicio de las adaptaciones realizadas al proyecto normativo a resultas de las distintas indicaciones realizadas en los correspondientes informes preceptivos, entrando en el examen de su contenido, se realizan las siguientes observaciones:

A) Exposición de Motivos.

Sin perjuicio de que la Exposición de Motivos posee un acusado grado de detalle que permite conocer con su lectura el objeto de la Ley, sus fines, retos y la estructura de la misma, se formulan las siguientes observaciones como posible mejora:

- Se considera recomendable una mayor determinación o concreción del cumplimiento de los principios de buena regulación que para las disposiciones legislativas contempla los apartados 2 y 3 del artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, que se enumeran someramente en el número 10 del apartado II.

B) Articulado.

- TÍTULO PRELIMINAR

De conformidad con la Directriz n.º 23, si bien la división en capítulos no es una división obligada de la disposición, no obstante debe hacerse solo por razones sistemáticas, y no a causa de la extensión del proyecto de disposición, debiendo además deben tener un contenido materialmente homogéneo.

Si bien el borrador sometido a informe no contempla la división de este Título en capítulos, no obstante es precisamente la heterogeneidad de las disposiciones reguladas en los 10 artículos que lo desarrollan lo que justifica la sugerencia de dividir su contenido en capítulos, de tal forma que se pueden distribuir en tres grupos. A saber;

- Un primer capítulo que se podría titular Objeto y fines o finalidades de la ley, que puede comprender el contenido de los actuales artículos 1, 3, 4.
- Un segundo capítulo dedicado a la competencia y organización administrativa, que puede comprender el contenido de los artículos 2, 5, 6, 7 y 8
- Un tercer capítulo dedicado a la Colaboración ciudadana, que puede comprender el contenido del artículo 9 y 10. En relación con este último, se destaca la mención contenida en el apartado 7 a la acción pública y que, en base a su contenido, bien pudiera ser una unidad temática propia para un artículo independiente.

Artículo 2. Competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo.

Se propone renombrar el artículo como “Competencias administrativas” por ser reiterativo con el apartado 1 del artículo 1 que ya delimita como objeto de la regulación la ordenación territorial y urbanística. Como inciso accidental y al hilo de lo expuesto se sugiere que en ese mismo apartado 1 del artículo 1 se indique expresamente que la presente ley tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio y urbanismo.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020	
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	10/17	



Artículo 3. Fines de la ordenación territorial y urbanística.

Se sugiere que el actual contenido de los apartados 3 y 4 es más propio de otro artículo dedicado al ámbito de las facultades en materia de ordenación del territorio y urbanística, por tanto fuera del que ahora se dedica a los fines.

Artículo 8. Cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas.

Se sugiere que en el apartado 1 además de mencionar los principios ya citados (planificación, participación, cooperación, colaboración y coordinación), se incluya los de lealtad institucional, coordinación, asistencia e intercambio de información, con respeto de los respectivos ámbitos competenciales, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Desde el punto de vista formal, la Directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No siendo conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. Volviendo al caso que nos ocupa, y dado que existe una estrecha conexión entre los contenidos de los apartados 3 y 5, podría valorarse la fusión de ambos mediante una redacción integradora de ambos, toda vez que abordan la misma cuestión, esto es la colaboración administrativa a través del instrumento jurídico de los convenios.

Artículo 9. Colaboración público-privada.

En el apartado 1 in fine se sugiere sustituir la expresión “*en los términos de la legislación general aplicable y de la presente ley*” por otra comprensible de un marco jurídico más preciso, esto es, “*en los términos de las disposiciones de la presente ley y de las normas y demás instrumentos que la complementan o desarrollan y de la legislación sectorial aplicable en la materia.*”

En el apartado 3 se cuestiona la inclusión de los convenios con personas públicas por entender que a ellos se refiere el artículo anterior, y este apartado se interpreta a la luz del artículo 47. 2 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el apartado 4 se sugiere una mención en cuanto al régimen jurídico de los convenios a lo previsto en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Artículo 12. Suelo urbano.

Atendiendo al título de este artículo, no parece que la regulación contenida en los apartados 3, 4 y 5 del mismo responda al mismo, más bien como indica el encabezamiento del apartado 3, esta unidad temática se destina a la regulación de la condición de los solares. Por ello, podría valorarse la escisión de estos apartados en un artículo independiente, circunstancia que conllevaría la reenumeración de todo el articulado en adelante.

Artículo 14. Condiciones generales.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	11/17



En el apartado 4 in fine se sugiere el uso de una expresión más amplia que el mencionado patrimonio arqueológico, que abarque a los términos de la legislación sobre el patrimonio histórico, cultural y artístico, y de forma homogénea a como se menciona en otras partes del borrador, en concreto en el artículo 70.3.ª) cuando se refiere al patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico.

Artículo 15. Contenido urbanístico de la propiedad del suelo. Derechos.

En el título del artículo se sugiere que se sustituya la expresión “Derechos” por “Facultades con carácter general” al objeto de marcar la diferencia con los artículos sucesivos en los que se regulan los derechos y deberes de una manera más específica.

Artículo 16. Contenido urbanístico de la propiedad del suelo. Deberes.

De la misma manera que se ha apuntado en el artículo anterior y siguiendo el mismo razonamiento, en el título del artículo se sugiere que se sustituya la expresión “Deberes” por “Deberes con carácter general” .

Artículo 31. Deberes de la promoción de las actuaciones de nueva urbanización.

En el apartado 1 se sugiere una mejor redacción de la obligación impuesta a los promotores de las actuaciones de nueva urbanización que clarifique el mandato de la misma.

Artículo 32. Concepto y alcance de la ordenación territorial.

En el apartado 1 se sugiere suprimir la expresión repetida “la función pública a los efectos de esta ley.”

Artículo 52. Definición e informe de las Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

En el apartado 1 como mejora de la redacción del artículo se propone una alternativa en los siguientes términos

“1. Las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio en los términos previstos en el artículo 2 de esta ley, requerirán de informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que será vinculante siempre que se efectúen en ausencia de instrumento de ordenación o plan o no estén contempladas en ellos.”

Artículo 73. Las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización.

En el apartado 4 se sugiere una redacción que incluya una referencia más clara a que igualmente podrán ser tramitadas y aprobadas (Plan Básico de Ordenación Municipal o el Plan de Ordenación Urbana) de forma conjunta con el resto de la documentación del plan general, en cuyo caso se entenderán posteriormente sujetas al procedimiento de la normativa de régimen local.

Artículo 78. Procedimiento.

En relación con el contenido de este precepto que se extiende durante 7 apartados, es preciso destacar que al socaire de la necesaria introducción de los medios electrónicos en la gestión pública, se sugiere la inclusión de alguna referencia a ello en términos similares a los que se propone;



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	12/17



*Las Administraciones competentes podrán tramitar los instrumentos de planeamiento urbanístico por medios y procedimientos informáticos y telemáticos.
Reglamentariamente se regularán estos procedimientos, de acuerdo con la normativa de aplicación.*

Artículo 79. Aprobación definitiva en procedimientos iniciados de oficio.

En el apartado 1 letra a) se regula la caducidad parcial del procedimiento, de tal manera que un mismo procedimiento finalizaría mediante una dualidad de resoluciones, contradictorias entre sí con el diferente alcance de sus efectos jurídicos, como puede ser en el caso de las aprobaciones parciales o las suspensiones de las aprobaciones definitivas por deficiencias sustanciales pendientes de subsanar, con lo que ello puede afecta al principio de seguridad y certidumbre jurídicas. Por ello, se sugiere no recurrir al empleo de la expresión caducidad.

Artículo 115. Formas de obtención y ejecución material del suelo destinado a sistemas generales y locales.

En el apartado 2 in fine se incluye una mención al artículo 26.b) de la Ley sin que dicho precepto tenga subdivisiones en letras, por lo que se sugiere su revisión.

Artículo 128. Bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

En la letra d no se entiende la expresión “conforme al 5” por lo que se considera pueda tratarse de una errata.

Artículo 148. Naturaleza y funciones de la inspección

En el apartado 3 cuando se menciona la obtención de información por parte del personal inspector, se sugiere no perder la perspectiva del necesario cumplimiento de lo dispuesto en la normativa reguladora en materia de protección de datos de carácter personal.

Artículo 158. Competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En relación con el contenido de este artículo, el criterio mantenido por esta Secretaria General Técnica ya fue expuesto en su informe preliminar de fecha 29 de abril de 2020, con ocasión de la tramitación del anteproyecto de ley y que con contenido similar se ajusta al nuevo borrador que se somete al presente informe.

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias, en concreto en la letra a) cita expresamente el urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Igualmente, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en su artículo 9 regula las competencias municipales, entre las que se incluyen la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	13/17



Con las premisas anteriores, la redacción del apartado 3 de este artículo cuando indica que *Si las actuaciones inciden tanto en las competencias autonómicas como en las municipales sobre el restablecimiento de la legalidad, tendrá preferencia la Administración que primero inicie el procedimiento, que deberá comunicarlo de inmediato a la otra para que se abstenga de proseguir, sin perjuicio de poder iniciarlo*, podría no resultar ajustada al esquema de competencias que diseña con carácter básico para el ámbito local la Ley 7/1985, de 2 de abril, y para el ámbito del procedimiento administrativo común el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, cuando se dice que la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia. A mayor abundamiento, no se encuentra encaje para lo declarado en este apartado, cuando emplea el criterio de la preferencia para otorgar competencia a la Administración que primero inicie el procedimiento de restablecimiento de la legalidad.

Es preciso señalar que si bien una actuación ágil y eficaz por parte de la Administración autonómica es entendible desde el sentido común, en todo caso debe cumplir las reglas de atribución de la competencia establecida por la legislación estatal, que además en esta materia es de carácter básica. En otros términos, no puede ser competente el primero que actúe sino el que tenga la competencia asignada. Además el régimen legal de atribución de las competencias propias que establece el presente borrador en conexión con otras leyes autonómicas aplicables en la materia (Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía), en el marco de la legislación básica estatal, entre otras cuestiones va a venir a determinar el régimen de responsabilidad patrimonial en los supuestos de concurrencia de actuación de varias Administraciones.

Artículo 161. Clases de infracciones.

Como ya se ha apuntado en una ocasión anterior en este informe, desde el punto de vista formal, la Directriz 30, establece que los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No siendo conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

Volviendo al caso que nos ocupa, y dado que los 4 apartados de este artículo se destinan a la enumeración de los tipos infractores de las infracciones urbanísticas clasificándolas en leves, graves y muy graves así como detallando las conductas infractoras, se sugiere que el apartado 5 forme parte integrante de un nuevo artículo contenedor de las infracciones contra la ordenación del territorio, así como su desagregación mediante su clasificación en leves, graves y muy graves en virtud del principio de tipicidad al que se refiere el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al tiempo que se prevé que las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

Artículo 162. Multas.

En base al título del precepto se entiende que el cuadro de sanciones son comunes tanto para las infracciones urbanísticas como para las infracciones contra la ordenación del territorio. En todo caso, se sugiere corregir en el apartado c) la expresión *con multa de entre 30.000 y 120.000 euros* a la siguiente *con multa de entre 30.000 a 120.000 euros*.

Artículo 164. Graduación de las sanciones.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	14/17



En el apartado 5, cuando se relacionan las circunstancias atenuantes, en la letra c) se menciona la expresión *ausencia de intención de causar un daño tan grave*, siendo un concepto jurídico indeterminado con difícil encaje en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

Artículo 171. Competencia sancionadora.

En relación con el título de este artículo se propone que se mencione en plural toda vez que se refiere a más de una administración, la local y la autonómica.

Disposición adicional séptima. Normalización y difusión de los instrumentos de ordenación.

Como observación de carácter formal, y dado que hay un único párrafo que a su vez se subdivide en letras, se sugiere la supresión de la indicación numérica.

Disposición transitoria cuarta. Aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística general.

Como observación de carácter formal, se pone de manifiesto, que la primera frase de la disposición que se refiere a la vigencia del artículo 75. 1 de la ley no se considera adecuada toda vez que el mencionado precepto contiene un mandato de atribución de la competencia, en este caso de los Ayuntamientos sin que pueda estar sujeta dicha atribución a una suerte de suspensión condicionada por un periodo temporal. Esto quiere decir que conforme a la Directriz 40, las disposiciones transitorias, entre otros contenidos, puede incluir los preceptos que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

Éste parece ser el supuesto de hecho contenido en el mandato para lo que se sugiere una redacción en otros términos similares a los que se propone:

Hasta que no se revise el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuya tramitación deberá ser iniciada en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general se someterá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo la cual deberá resolver en el plazo de tres meses desde la solicitud por parte del Ayuntamiento.

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía.

En la modificación del artículo 40.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, se sugiere concretar la expresión *planes y programas previstos en la sección 4.ª del título III de esta ley* por una más concreta *planes y programas previstos en la sección 4.ª del capítulo II del título III de esta ley*

Disposición final cuarta. Modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.

Cuando en el apartado cuatro se añade un párrafo segundo al artículo 11, es preciso señalar que el mencionado artículo está dividido en tres apartados, por lo que se sugiere una mayor concreción para la inclusión del nuevo párrafo.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	15/17



Cuando en el apartado doce, se incluye una Disposición Final, se sugiere que se indique la numeración correlativa con ordinal femenino en letra (Directriz 38).

En el apartado trece, se sugiere que se mencione con anterioridad a la inclusión de las modificaciones de la parte final.

En el apartado catorce se sugiere reenumerar las disposiciones transitorias que se propone incluir toda vez que la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, sólo tiene seis disposiciones transitorias.

Disposición final sexta. Modificación de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

Se sugiere que en lugar de la expresión *Se modifica el artículo 34 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, introduciendo un nuevo apartado 3* y para una mayor claridad sobre cómo va a quedar redactado el apartado 3 se indique en términos similares a los que se propone: *Se modifica el artículo 34 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, cuyo apartado 3 queda redactado como sigue.*

Como consecuencia de esta modificación, el actual apartado 3 pasa a ser el apartado 4 del artículo 34.

Asimismo, es preciso destacar que nada se indica en el texto del borrador sobre la vigencia del actual apartado 4 de la Ley 3/2011, de 23 de diciembre, una vez operada la modificación legal, esto es si va a quedar suprimido o pasa a ser un nuevo apartado con el número 5.

Disposición final octava. Entrada en vigor.

La disposición final octava establece que la presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Como cuestión de carácter formal, la Directriz 42 regula las disposiciones finales, y establece entre su contenido que *“Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia. La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Sólo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata.*

La «vacatio legis» deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que sólo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación...”

Así pues, se entiende como vacatio legis al periodo de tiempo que transcurre desde que se publica la ley a su entrada en vigor. El fin de la vacatio legis es posibilitar por parte de sus destinatarios el conocimiento material de la norma, y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación. Y como se ha apuntado solo excepcionalmente la norma entraría en vigor el día de su publicación.

A mayor abundamiento, el Consejo Consultivo de Andalucía viene expresando en sus dictámenes su preocupación por la entrada en vigor de determinadas normas sin vacatio legis, principalmente en lo que respecta al régimen sancionador. Así se indica por ejemplo en su Dictamen 440/2014, de 24 de junio de 2014: *Disposición final quinta. Entrada en vigor. Se establece en ella que la ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. En este punto, este Consejo Consultivo viene subrayando que la exigencia de un periodo suficiente de vacatio tiene como finalidad principal hacer posible el conocimiento de la norma por los ciudadanos y los operadores jurídicos; una garantía que está implícita en la exigencia constitucional de publicidad de las normas (artículo 9.3 de la CE) y que redobla su significación cuando aparece vinculada con el mandato de certeza derivado del artículo 25.1 de la*



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	16/17



Constitución, es decir, con la lex certa, que por definición debe ser susceptible de aprehensión por sus destinatarios (Dictamen 218/2005 y 160/2011, entre otros).

Por tal motivo, también en este caso debe reiterarse que, por razones de seguridad jurídica, en lo que al régimen sancionador se refiere, es necesario respetar al menos el período ordinario de vacatio.

Por ello se sugiere la revisión de la citada disposición respecto a su inmediata entrada en vigor, ya que la nueva ley supone cambios significativos respecto a la ley anterior y, además en sus disposiciones finales 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª y 7ª incluye preceptos que modifican diversas leyes.

Sin perjuicio de lo anterior, y para el caso que se decida mantener la fórmula de la entrada en vigor debe expresarse en los siguientes términos;

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

4.- CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto, se emite el presente informe a los efectos del artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de las correcciones y observaciones realizadas en el apartado 3 de este informe y de su adecuada tramitación conforme al apartado 2 del mismo.

Sevilla, a la fecha de la firma electrónica
El Gabinete de Elaboración Normativa
Fdo.: Amparo Cabrera Díaz.

LA JEFA DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN
Fdo.: Ana M.ª Vázquez Gómez.

Vº Bº
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
Fdo.: María Rosario de Santiago Meléndez.



Código Seguro De Verificación:	BY574XT4U57525NHFE9UHUZP2G93UJ	Fecha	28/10/2020
Firmado Por	AMPARO CABRERA DIAZ ANA MARIA VAZQUEZ GOMEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	17/17



INFORME SSCC 2020/138 ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Asunto: Disposiciones de carácter general. Ley. Expropiaciones. Comisiones Provinciales de Valoraciones. Urbanismo y Ordenación del Territorio. Disciplina Urbanística. Planeamiento territorial. Planeamiento Urbanístico. Medio Ambiente. Aguas. Vías Pecuarias.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General de Infraestructuras Movilidad y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, el Anteproyecto de Ley referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 3 de Noviembre de 2020 se ha remitido anteproyecto de Ley arriba referenciado, indicándose que el resto del expediente sería remitido por consigna.

Dicho expediente habría sido efectivamente remitido, con esta misma fecha, al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, siendo recibido por éste el 10 de noviembre de 2020.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente anteproyecto de Ley tiene por objeto, siguiendo lo establecido en su artículo 1, la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo para una utilización racional y sostenible del suelo, del vuelo y del subsuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con su función social y conforme al interés general.

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el anteproyecto, se hallarían en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que corresponden a la Comunidad Autónoma, en lo concerniente a la ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo, las siguientes competencias:

Artículo 56. Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 1/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

4. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 2/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo.”

En relación con la competencia en materia de ordenación del territorio, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de definir cuál sea su contenido u objeto así como dejar sentado, que ,aún tratándose de una competencia reconocida como exclusiva, no puede desconocer la existencia de competencias estatales que tiene incidencia o proyección sobre el espacio físico y que habrían de respetarse por las Comunidades Autónomas. Así la potestad de planificación de la actividad económica general (artículo 131.1º de la Constitución Española), la titularidad del dominio público estatal (artículo 132.2 de la Constitución Española), la competencia para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente (artículo 149.1.4º CE), puertos y aeropuertos (artículo 149.1.20º CE), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 140.1.21ºCE) u obra públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1 24º CE). Ello abocaría a la necesidad del establecimiento de las correspondiente fórmulas de colaboración o cooperación (informes previos, intercambio de información, órganos de composición mixta etc.).

Por todos transcribimos a continuación una pronunciamiento suficientemente ilustrativo sobre el particular. Así siguiendo la STC 149/1998, de 2 de julio, RTC 1998/149, en análogo sentido puede verse la STC 204/2002, de 31 de octubre:

“3.Este Tribunal ha elaborado al respecto una consolidada doctrina jurisprudencial, cuyo recordatorio resulta, por tanto, oportuno y conveniente. En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» [SSTC 77/1984, fundamento jurídico 2.º, y 149/1991 [RTC 1991\149], fundamento jurídico 1.º B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo» (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.º; 28/1997 [RTC 1997\28], fundamento jurídico 5.º). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.º; 61/1997 [RTC 1997\61], fundamento jurídico 16, y 40/1998 [RTC 1998\40], fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar , desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 3/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1.º B), y 40/1998, fundamento jurídico 30].

La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación , pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia , al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1.º B), y 36/1994, fundamento jurídico 3.º]. Así pues la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art . 149.1 CE [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 3.º, y 149/1991 fundamento jurídico 1.º B)], cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, fundamento jurídico 5.º). Como hemos afirmado en esta última sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, «el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE)... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo» (fundamento jurídico 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, fundamento jurídico 30).

El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 36/1994, fundamento jurídico 2.º). Para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, como hemos declarado en la STC 149/1991, «que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse», debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera [fundamento jurídico 1.º B)].

En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE que afecten al territorio



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 4/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, fundamento jurídico 2.º). “

Por lo que se refiere al urbanismo también habría sido objeto de definición por el Tribunal Constitucional, en cuanto que título de atribución competencial, determinando dicho Tribunal (STC 61/1997, de 20 de marzo, RTC 1997/61), a estos efectos, que :

“Sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1º). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.

Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los Entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes públicos (art. 47 CE, párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 CE "informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" (SSTC 19/1982 [RTC 1982, 19] , fundamento jurídico 6 y 45/1989 [RTC 1989, 45] , fundamento jurídico 4).

En cuanto a la delimitación competencial en esta materia, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se hace de cita obligada la STC 61/1997, de 20 de marzo, RTC 1997/61, recientemente mencionada, completada posteriormente por la STC 164/2001, conforme a la cual la competencia atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónoma se ve afectada por determinados títulos competenciales estatales con incidencia en esta materia. Así singularmente la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1º). En cuanto al alcance



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 5/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de la competencia estatal en esta materia, en virtud del título competencial recientemente citado, habría señalado el Tribunal Constitucional lo siguiente:

"De este modo las "condiciones básicas", y por lo que hace al caso planteado, una primera interpretación literal del art. 149.1.1º CE en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la "igualdad" de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la "igualdad básica" en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Esta es, obviamente, la concepción de fondo que subyace al legislador estatal del suelo en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y de la que los recurrentes, en algunas de sus manifestaciones, discrepan con mayor o menor amplitud, según los casos, como habrá ocasión de poner de relieve.

9

(art. 149.1.1º CE en relación con el derecho de propiedad del suelo)

a) Para analizar la proyección de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1º CE sobre el derecho de propiedad y, señaladamente, sobre la propiedad urbana, conviene recordar, a título introductorio, nuestra doctrina, sintetizada en la STC 156/1995 (RTC 1995, 156) , según la cual, "en relación precisamente con el derecho a la propiedad que reconoce el art. 33 CE, hemos señalado que el título del art. 149.1.1º CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9). Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el Título VIII de la Constitución), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado" (fundamento jurídico 3), como consecuencia de este título que tiene, sin duda, un carácter específico y autónomo, en cuanto que le atribuye al Estado ciertas facultades según el derecho constitucional de que se trate (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 9; 149/1991, fundamento jurídico 8; 154/1988, fundamento jurídico 3; 75 y 86/1990, fundamento jurídico 2; 82/1986 [RTC 1986, 82] , fundamento jurídico 4; 52/1988 [RTC 1988, 52] , fundamento jurídico 4); 87/1985 [RTC 1985, 87] , fundamento jurídico 8); etcétera.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 6/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Este precepto, en efecto, autoriza al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato -asimismo básica o esencial- de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9), lo que puede expresarse, por ejemplo, en la fijación de ciertas limitaciones y servidumbres a fin de evitar una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad (STC 149/1991, fundamento jurídico 8; asimismo, para otras aplicaciones, fundamento jurídico 1.D, y STC 227/1988, fundamento jurídico 8); etcétera.

(...)

(Consecuencias de esta competencia sobre el derecho de propiedad urbana y el urbanismo)

Siendo ello así, y sin perjuicio de cuanto se indique en el enjuiciamiento de cada una de las concretas impugnaciones, cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos -o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1º CE, como ya se ha anticipado en el fundamento jurídico 8 in fine. Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. En tal sentido, no debe olvidarse que la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (art. 33.2 CE), así como que la competencia estatal "ex" art. 149.1.1º CE se extiende a los deberes constitucionales (arts. 149.1.1º y 33.2 CE). De ahí que puedan encontrar cobijo bajo la competencia estatal las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1º CE. No es posible, pues, rechazar a priori o excluir a radice la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana y de su función social.

Por otra parte, es claro que el art. 149.1.1º CE permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas, claro está, pero cuya influencia sobre el entero estatuto legal de esta forma de propiedad tampoco cabe desconocer, puesto que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general o indiferenciada sobre la propiedad urbana bajo el perfil del Derecho público, sino sólo de aquellas normas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de la función social que le es inherente.

A resultas de esas condiciones básicas, por tanto, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, modelo este



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 7/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo. Las Comunidades Autónomas, desde la competencia urbanística que les reconocen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación (como, v. gr., la que descansa en el art. 149.1.8° CE, en relación con la dimensión jurídico-privada del dominio; o la relativa a las garantías expropiatorias "ex" art. 149.1.18° CE, en los términos que más tarde se verán).

Si se tiene en cuenta que la competencia estatal de regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad no significa ni equivale a una competencia sobre la legislación básica en materia de derechos y deberes constitucionales, de un lado, y que las Comunidades Autónomas tienen competencias para dictar normas sobre la propiedad urbana, es evidente que, para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1° CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también normas sobre la propiedad urbana."

Así pues con los límites que pudieran derivarse de los concretos títulos competenciales que corresponden al Estado en esta materia, la Comunidad Autónoma ostentaría competencias en los diferentes aspectos o ámbitos del urbanismo recogidos en el artículo 56.3 del EAA.

Por otra parte, en la delimitación de las competencias de las distintas Administraciones Públicas en materia de ordenación territorial y urbanística, se hace preciso aludir al límite que supone ,para la competencia estatal y autonómica, la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En tal sentido, siguiendo la STC 51/2004, de 13 de abril, RTC 51/2004, de 13 de abril, RTC 2004/51:

Es necesario partir, para ello, de la doctrina contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , en la que se analizó la constitucionalidad de diversos preceptos del mismo Texto Refundido catalán desde la perspectiva de su compatibilidad con la autonomía local garantizada por el art. 137 CE. Se declaró entonces que la Comunidad Autónoma de Cataluña está facultada «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada. En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 8/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, F. 4).

Podría traerse aquí a colación un pronunciamiento más reciente, igualmente ilustrativo de las facultades que ostentan las Comunidades Autónomas, a la hora de delimitar las competencias de las Entidades Locales en materias atribuidas a la competencia de aquellas. En tal sentido, siguiendo la STC 86/2019, de 20 de junio:

“a) Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar, "en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61) , FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero (RTC 1998, 40) , FJ 39; 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril (RTC 2004, 51) , FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración" (STC 32/1981 (RTC 1981, 32) , FJ 4). Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local "en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre (RTC 1989, 170) , FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio (RTC 2014, 95) , FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo (RTC 2015, 57) , FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 92) , FJ 4)" [STC 154/2015, de 9 de julio (RTC 2015, 154) , FJ 6.A)]. En el presente caso, la Comunidad Autónoma de Canarias puede, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, decidir cómo graduar la participación de los entes locales —cabildos insulares y municipios— en los distintos ámbitos del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina urbanística; STC 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , FJ 4), y cómo asegurar la tutela de los intereses supramunicipales, en este caso, por la administración autonómica.”



El contenido del proyecto normativo que nos ocupa es complejo y, por ello, cabría traer aquí a colación otros títulos competenciales tanto generales como sectoriales.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 9/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En este sentido, cabría aludir al artículo 46.1 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma “La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno”.

Por otra parte, su artículo 47 contemplaría igualmente las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de autoorganización (artículo 47.1), régimen jurídico de las Administración de la Junta de Andalucía (artículo 47.2) así como de expropiación forzosa (Artículo 47.3). Así siguiendo dicho artículo :

“Artículo 47. Administraciones Públicas andaluzas

1 . Son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma :

1ª El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma , la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos .

2ª Los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma , así como las servidumbres públicas en materia de su competencia , en el marco del régimen general del dominio público .

3ª Las potestades de control , inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma , en lo no afectado por el artículo 149 . 1 . 18ª de la Constitución .
(...)

2 . Son competencias compartidas de la Comunidad Autónoma :

1ª El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario , así como de su personal laboral , sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 76 de este Estatuto .

2ª El procedimiento administrativo común .
(...)

3 . Corresponde a la Comunidad Autónoma , en materia de expropiación forzosa , la competencia ejecutiva que incluye , en todo caso :

a) Determinar los supuestos , las causas y las condiciones en que las Administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria .

b) Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir , de acuerdo con la legislación estatal .

c) Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento .”

En cuanto a su potestad de autoorganización, el Tribunal Constitucional habría reconocido amplias competencias a las Comunidades Autónomas a la hora de determinar, por ejemplo, la composición de los órganos colegiados que, dentro de su estructura, asuman las funciones del Jurado Provincial de Expropiación (Disposición Adicional Quinta del Anteproyecto de Ley). Por todas, cabría traer aquí a colación la STC 252/2006, de 25 de julio, conforme a la cual:

“c) El aspecto concreto que ahora se examina, esto es, la posibilidad de establecimiento por las Comunidades Autónomas de órganos de fijación del justiprecio en las expropiaciones correspondientes a las áreas materiales que sean de su competencia, también la



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 10/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

contemplamos en la misma Sentencia, subrayando que "las consideraciones que preceden permiten afirmar ya sin dificultad que el art. 15.1.2 EAA atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria", matizando que dicha "atribución [es] innecesaria, por lo demás, pues ya está incluida en la competencia autonómica de autoorganización", de modo que "nada impide a la Comunidad Autónoma legislar sobre otros aspectos, tales como los organizativos, en relación con las expropiaciones que la Ley impugnada considera necesarias" (STC 37/1987, F. 6).

Este criterio lo hemos reiterado con posterioridad, afirmando que la competencia estatal respecto de la "legislación sobre expropiación forzosa" (art. 149.1.18 CE) es una competencia "que impone, sin duda alguna que las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental han de ser establecidas en exclusiva por la legislación del Estado, pero que no descarta que las Comunidades Autónomas con competencia estatutaria para ello puedan regular otros aspectos, tales como los organizativos, y definir, también en su ámbito competencial propio, causas expropiandi que den lugar a la concreción y aplicación de la normativa del Estado (STC 37/1987, FF. 6 y 10 y, en términos análogos, STC 186/1993 [RTC 1993, 186] , F. 2)" (STC 319/1993, de 27 de octubre [RTC 1993, 319] , F. 4). "

Igualmente habría de aludirse a la competencia autonómica en materia de régimen local:

"Artículo 60. Régimen local

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:

a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.

(....)

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1.

3. En el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución."

Asimismo cabría aludir a las competencias en materia de agua (artículo 50 EAA), medio ambiente (artículo 57 del EAA), salud (artículo 55), turismo (artículo 71) o puertos (artículo 64).



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 11/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

A tenor de todo ello, consideramos que nuestra Comunidad es competente para el dictado del proyecto que nos ocupa.

TERCERA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadraría el presente proyecto, en el ámbito estatal, habríamos de citar el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que incorpora diversas previsiones con incidencia en el contenido del Anteproyecto de Ley que nos ocupa, así, por citar solamente algunas, por ejemplo, las relativas a los títulos de intervención sobre la edificación y uso del suelo (artículo 11), las que vienen a delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, tanto rústico como urbanizado (artículos 12 y ss.), las que disciplinan las denominadas actuaciones de transformación (artículos 18 y ss), las relativas a la cooperación y colaboración administrativas (artículos 31 y ss) o las que versan sobre las expropiaciones urbanísticas (artículos 41 y ss), entre otras.

También habríamos de hacer referencia aquí a la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local. En este sentido, dicha Ley aborda, por ejemplo, la cuestión relativa a las competencias de los Municipios, estableciendo, por lo que aquí interesa, que:

“Artículo 25.

- 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.*
- 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*
 - a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.”*

Así como a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público, con previsiones en materia de convenios (artículos 47 y ss.), potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (artículos 25 y ss.), etc. con incidencia en diferentes cuestiones que son objeto de regulación, a su vez, en el Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

En función del concreto contenido de las Disposiciones Adicionales o Finales incorporadas al Anteproyecto de Ley cabría aludir también a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (Disposición Final Tercera), el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (Disposición Final Quinta), en lo que resulte aplicable a las cuencas hidrográficas de competencia autonómica, y el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 5/2015, de 30 de octubre (Disposición Adicional Sexta).



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 12/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En el ámbito autonómico cabría aludir a lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía en materia, por ejemplo, de competencias de los Municipios o las Diputaciones Provinciales (artículos 6 y ss) o publicidad de la actividad local (artículo 54.).

Así, con el carácter de propias y mínimas (artículo 6.2) la LAULA atribuye a los Municipios Andaluces las siguientes competencias, en materia urbanística:

Artículo 9. Competencias municipales

“Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:

- a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.*
- b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.*
- c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.*
- d) Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.*
- e) Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*
- f) Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.*
- g) Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.*
- h) Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas.*

2. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye:

- a) Promoción y gestión de la vivienda.*
- b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.*
- c) Adjudicación de las viviendas protegidas.*
- d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.”*

Igualmente haremos referencia a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía y a la Ley 6/1985, de Función Pública de Andalucía. Ésto último en cuanto que, en virtud de la Disposición Adicional Sexta del Anteproyecto de Ley, se crearía un Cuerpo de funcionarios al servicio de la Administración Autonómica.

Finalmente, por resultar afectadas o modificadas por el Anteproyecto de Ley que nos ocupa, cabría aludir a la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía y la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 13/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

CUARTA.- Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Tales disposiciones aparecerían cumplimentadas en lo fundamental en el presente caso, sin perjuicio de lo que indicaremos a continuación.

4.1.- Conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”*. Consta en el expediente la Memoria sobre participación ciudadana de fecha 15 de abril de 2020, en que se documenta la realización de dicho trámite así como su resultado, aludiéndose a las alegaciones recibidas durante el periodo concedido al efecto (del 28 de enero de 2020 al 27 de febrero de 2020). No obstante dicho precepto habría resultado afectado por la STC 55/18 de 24 de mayo, [FJ 7.b)] que lo habría declarado contrario al orden constitucional de competencias y, en consecuencia, no aplicable a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).

4.2.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

Respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

“(…) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (…) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos”.

En nuestro caso se habría incluido, en la parte expositiva del Anteproyecto de Ley, la referencia al cumplimiento por parte del proyecto normativo que nos ocupa, de los principios de buena regulación,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 14/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

concretamente los principios de *“necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”*, figurando asimismo incorporada al expediente una memoria detallada que lo justifica. No obstante en cualquier caso no cabría formular objeción alguna en tal sentido, en la medida en que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, habría sido declarado como no aplicable, en cuanto afecta a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, en la STC de 24 de mayo de 2018.

4.3.-Sobre el trámite de audiencia, siguiendo lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 22 de octubre, al que se remite el artículo 43.5, consideramos especialmente relevante que se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por el anteproyecto, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Ello igualmente, en particular, en relación con quienes pudieran resultar afectados por las modificaciones introducidas por las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley en la legislación sectorial (la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, La Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía y la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía).

No constaría en el expediente remitido a estos Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, la documentación concerniente a las eventuales alegaciones que hubieran podido efectuarse por las entidades o asociaciones, que, más allá de las propias Consejerías u organismos de la Junta de Andalucía aparecerían consignadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de abril de 2019 sobre solicitud de informes y trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración del presente Anteproyecto de Ley, documentación respecto a la cual recordaremos la necesidad de que figure incorporada al expediente que nos ocupa.

4.4.- En análogo sentido, en cuanto que la norma que se informa contiene previsiones con incidencia en las funciones de los profesionales colegiados (artículo 9.2 o 140 del Anteproyecto de Ley), entendemos que habría de solicitarse informe de los correspondientes Consejos Andaluces. Ello conforme al artículo 6 de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, conforme al cual:

“Artículo 6. Funciones

Los Consejos andaluces de Colegios tendrán las funciones siguientes:

(...)

l) Informar los proyectos normativos de la Comunidad Autónoma sobre las condiciones generales del ejercicio profesional y sobre las funciones, honorarios, cuando se fijen por tarifa o arancel, y el régimen de incompatibilidades que afecten a la profesión respectiva.”



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 15/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

De acuerdo con la documentación incorporada al expediente se habría otorgado el trámite de audiencia a alguno de ellos, desconociéndose por nuestra parte si agotarían la totalidad de los que pudieran resultar afectados por el Anteproyecto de Ley que nos ocupa. Nos remitimos al Centro Directivo Peticionario en cuanto al análisis correspondiente.

4.5.-No figuraría incorporado al expediente de elaboración del Anteproyecto de ley que nos ocupa el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se hubiera declarado la urgencia del expediente, conforme al artículo 27.4 y 43.7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía. Lo que habría de subsanarse.

4.6.-Bien en la Parte Expositiva del Anteproyecto de Ley o bien en una Memoria Justificativa incorporada al expediente, habría de figurar incorporada justificación adecuada en relación a la creación del Cuerpo de funcionarios a que se refiere las Disposición Adicional Sexta del Anteproyecto de Ley conforme a lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y 75.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

4.7.-Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “*anteproyectos de leyes*”. A tenor de ello, consideramos que procedería el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

QUINTA.- Se habría dejado constancia en el expediente de que el anteproyecto de ley así como las memorias e informes que conforman el expediente, fueron publicados cuando, tras su preceptiva elevación por la Consejería competente al Consejo de Gobierno, fue conocido por éste, según así dispone el artículo 13.1.b) de la 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Así lo indica el Informe del Secretario General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio de 20 de octubre de 2020.

Se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debería publicarse también el anteproyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, sin perjuicio de que posteriormente, tras la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, éste se publique como preceptúa el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, en cumplimiento así del artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 16/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

SEXTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el anteproyecto consta de ocho Títulos, nueve disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

SÉPTIMA.- Con carácter previo, hemos de realizar algunas consideraciones de carácter general.

7.1.- Como consideración de carácter general, habríamos de advertir cómo la ordenación territorial y urbanística vendría a delimitar el contenido del derecho de propiedad inmobiliaria, de acuerdo con el carácter estatutario de la misma.

En tal sentido jugaría en esta materia el principio de reserva legal contemplado en el artículo 53.1 de la Constitución Española.

Así señala el Tribunal Constitucional, STC 141/2014, de 11 de Septiembre,:

“Este Tribunal ha tenido ya ocasión de aclarar que, si bien la regulación del derecho de propiedad está sometida a la reserva de ley consagrada en el art. 53.1 CE, “resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración “de acuerdo con las leyes” cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla”. El contenido de la reserva de ley veda así “toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos” (STC 37/1987, de 26 de marzo [RTC 1987, 37] , FJ 3). La regulación contenida en el art. 23.1.a) no infringe esta doctrina, pues la llamada al reglamento se hace tras enunciar el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma. No hay, por tanto, deslegalización alguna o remisión de la regulación a un reglamento independiente, sino búsqueda de la colaboración reglamentaria en la concreción del factor de corrección y en la determinación de la forma en que el mismo debe aplicarse y ponderarse en el expediente.”

El Anteproyecto de Ley que nos ocupa, incorporaría diversas remisiones al reglamento, para completar o abordar la regulación de diferentes aspectos, siendo así que respecto a algunos de ellos, que se irán destacando al analizar cada uno de los preceptos en la Consideración Jurídica Octava del presente informe, no se considera que tal remisión resulte suficiente para satisfacer las exigencias del principio de reserva legal a que venimos haciendo referencia.

7.2.- Observamos que el anteproyecto reproduce literalmente, ya sea de forma total o parcial, muchos preceptos contenidos en normativa estatal de aplicación directa a la Comunidad Autónoma. Así cabría citar el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 17/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

7/2015, de 30 de octubre, o la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otras.

Se recuerda en este punto el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, el cual recuerda que ha venido expresado su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”:

“En concreto, se advierte que el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que “al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad” (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores (62/1991 (FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9 y 135/2006, FJ 3).

En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si “el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere” (STC 149/1985, FJ 3). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y específico, que “su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma” (STC 69/1991, FJ 4).

Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido habido en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, “que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 18/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.

Ciertamente, este Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y complitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas “de acuerdo con” o “de conformidad con”, siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la lex repetita.

En el dictamen 591/2006 se ha advertido que la fórmula de identificación genérica de los preceptos que hacen uso de la “lex repetita”, mediante disposición adicional, aunque responde a una técnica ya empleada por los legisladores autonómicos y aporta ventajas de simplificación (facilitando la lectura del texto al evitar la inclusión reiterada de incisos explicativos), tiene el inconveniente de ser poco explícita, ya que no identifica los preceptos básicos reproducidos, ni cita la Ley de procedencia, sino simplemente el origen estatal y el título competencial que ha servido de base para dictarlas.

El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) considera que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

La anterior conclusión sólo puede establecerse, claro está, cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 19/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad.

También en este expediente cabe señalar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita", pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.

Al igual que se subraya en el dictamen 277/2007, también es preciso destacar la necesidad de revisar globalmente el texto, de manera que se observe un criterio coherente y uniforme, dando cuenta además en el preámbulo de las razones que llevan a la reproducción de normas estatales y del modo y extensión con que ello se realiza".

En consecuencia, consideramos que en primer lugar debería motivarse en el expediente la necesidad de reproducir en el Anteproyecto determinados preceptos de una norma estatal de aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma: por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre, o la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Además, debe recordarse que la reproducción de estos preceptos o apartados de la legislación del Estado, ha de realizarse:

- Únicamente cuando ello resulte necesario o justificado en los términos anteriormente expuestos.
- Siempre de manera literal, existiendo una correspondencia idéntica, distinguiendo aquellos añadidos o desarrollos que no se contienen en la misma,
- Y con cita o referencia a los mismos. Así la reproducción de normas estatales o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión "de conformidad con lo previsto en..." o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas, que no aparecería en el Anteproyecto de ley que nos ocupa.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 20/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Todo ello a efectos de evitar los efectos perniciosos de la *lex repetita* antes citados.

En definitiva, habría de quedar totalmente claro cuáles son los artículos, apartados o párrafos que son objeto de reproducción literal de la normativa estatal directamente aplicable a la Comunidad Autónoma.

7.3.- En relación con las distintas referencias que pudieran efectuarse en el Anteproyecto Ley a los siguientes aspectos “registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico” y aspectos conexos con los anteriores, por ejemplo, previsiones relativas a la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas (artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), todo ello en relación con procedimientos que se tramiten por las Entidades locales y no por la Junta de Andalucía, habríamos de recordar que las correspondientes previsiones estarían afectadas por lo dispuesto en la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En tal sentido, si aún no hubieran entrado en vigor tales previsiones (las relativas al registro electrónico o a las restantes aspectos o materias enunciados en el inciso precedente), en el ámbito de la Entidad Local de que se trate, habría de estarse a lo dispuesto en la normativa precedente (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y Ley 11/2007, de 22 de julio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos), conforme a la Disposición Derogatoria Única.2 último párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pudiendo incorporarse al Anteproyecto de Ley una disposición transitoria en tal sentido.

OCTAVA.- Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

8.1.- Exposición de Motivos.

8.1.1.- En cuanto al objetivo primero, de integración de la sostenibilidad social, ambiental y económica, resultaría recomendable introducir que la presente norma, en el marco internacional, tiene presente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos del Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático. Asimismo, a nivel autonómico andaluz, resultaría más coherente su redacción si se citara la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, en cuyo artículo 11.2.f) se configuran como áreas estratégicas de adaptación al cambio climático el urbanismo y la ordenación del territorio.

8.1.2.- En cuanto al papel de coordinación con el resto del ordenamiento sectorial señalado en el objetivo tercero, debe de tenerse en cuenta la prevalencia de los planes de ordenación de recursos naturales respecto el resto del planeamiento sectorial ex art. 19.2 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

8.2.- **Artículo 1:** En el apartado 2 habría de aludirse también a la normativa estatal que resulte de aplicación, como marco de la ordenación territorial y urbanística.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 21/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.3.-Artículo 2:

8.3.1.-En el artículo 2.1 cabría indicar que la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio le vendría atribuida con el carácter de “exclusiva”, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.5 del EAA.

En este mismo apartado del artículo 2, en cuanto que, al objeto de delimitar las competencias entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales,- si bien en materia urbanística pero pudiendo trasladarse también al ámbito de la ordenación del territorio tales criterios,- el Tribunal Constitucional atendería fundamentalmente al criterio de la incidencia local o supralocal o la trascendencia para los intereses, sea municipales o supramunicipales, del acto o actuación de que se trate (STC 51/2004, de 13 de abril o STC 154/2015, de 9 de julio), parece que resultaría más adecuado a la mencionada doctrina el suprimir el inciso “*que se ubiquen en más de un término municipal o (...)*”.

8.3.2.- En relación con lo establecido en el artículo 2.2, nos remitimos a lo expuesto en el apartado 3 de la Consideración Jurídica precedente.

8.4.- **Artículo 3:** En el apartado 5, cabría mejorar la redacción, de forma que resultara más adecuada al carácter de principios rectores de la política social y económica que revestirían los contemplados en los artículos 45 a 47 de la Constitución española que se mencionan en dicho apartado del Anteproyecto de Ley. En este sentido, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Constitución en cuanto al significado o alcance de tales principios, no parece adecuada la expresión de que la ordenación territorial y urbanística “*se rige*” por tales principios. Así, en los términos del artículo 53.3 de la Constitución española:

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo 3º informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Otro tanto indicaremos en cuanto a la mención de los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del EAA, pudiendo añadirse, por otra parte, en relación con éstos últimos, cómo el EAA los contemplaría como objetivos básicos, pero de la Comunidad Autónoma, sin que dicho EAA los contemple como objetivos de la actuación de las Entidades Locales, que resultarían, sin embargo, las principales protagonistas de la actuación urbanística conforme al Anteproyecto de Ley que se informa.

8.5.- **Artículo 5:** Se incorporan a este artículo previsiones, en cuanto al diferente grado de vinculación de las determinaciones incorporadas a los instrumentos de ordenación, que resultarían novedosas , en concreto, en cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística, pues sí aparecerían anteriormente contempladas en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio (artículo 21 de la LOTA) respecto a los instrumentos de ordenación o planificación territorial.

Sobre el particular habríamos de advertir cómo el urbanismo se viene configurando tradicionalmente cómo una “*función pública*” dirigida a ordenar el proceso urbanístico, a fin de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 22/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

garantizar el uso del territorio y el suelo conforme al interés general, por encima de los intereses puramente privados o individuales, de propietarios o promotores. Tales principios continúan teniendo su reflejo en el artículo 4.1 del TRLA, aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

En consecuencia, la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo garantizará: *“La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico”* (artículo 4.2.a) del TRLS)

Una de las facultades a través de las cuales se ejercitaría dicha función pública sería la del establecimiento de la propia ordenación urbanística aprobando los correspondientes instrumentos de ordenación, siendo así que al contemplarse en el Anteproyecto de Ley la posibilidad de que tales instrumentos pudieran incorporar Directrices o Recomendaciones, al mismo nivel que “Normas” se podría diluir esa función pública de control y dirección de la actuación urbanística que, de acuerdo con lo expuesto, habría de sustentarse en previsiones que tuvieran carácter vinculante.

En consecuencia entendemos que en el Anteproyecto de Ley habría de indicarse que el contenido de los instrumentos de ordenación habría de ser, fundamentalmente o de forma predominante, normativo o vinculante y no dispositivo de recomendación.

Por otra parte, por razones de seguridad jurídica, habría de prescribirse en el artículo que nos ocupa del Anteproyecto la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística indiquen expresamente o distingan con la necesaria claridad, entre sus determinaciones, cuales se adscribirían a cada una de las categorías enumeradas (Normas, Directrices y Recomendaciones).

Finalmente advertiremos que estas previsiones del artículo 5, no se compadecerían con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 85.2 del propio Anteproyecto de Ley, en lo relativo a los efectos de la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística [por ejemplo, apartados c), d) o restantes que proceda del artículo 85.2]. Lo que habría de subsanarse a fin de que el texto del Anteproyecto de Ley guarde adecuada concordancia interna.

8.6.- **Artículo 6:** En relación con el apartado 2.a) del Anteproyecto de Ley surgen dudas en cuanto a su compatibilidad con lo establecido, a su vez, con diversos preceptos del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, como el artículo 20.1 c) conforme al cual las Administraciones Públicas, en particular, las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios (...) de *prevención de riesgos naturales y accidentes graves*”. O el artículo 21.2 a) conforme al cual: *está en situación de rural “a) en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos (...), así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos”*. Ello en la medida en que, al permitirse las construcciones o usos en cuanto que no estuvieran prohibidos, no se garantizarían suficientemente los principios primeramente citados ni quedaría preservado de transformación el suelo en los términos de este último precepto.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 23/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Se somete a su consideración si las prescripciones del artículo 6.3 habrían de venir referidas al suelo urbano, de modo análogo a lo establecido actualmente en el artículo 57.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA en adelante). En tal supuesto, es decir, si tales prescripciones se acotasen, en cuanto a su ámbito de aplicación, al suelo urbano, habría de coordinarse adecuadamente lo que se dispusiera en este apartado con lo establecido, a su vez, en el artículo 6.1 del Anteproyecto de Ley. En efecto, conforme a éste último “Las normas establecidas en este artículo serán de aplicación directa, *cualesquiera que sean la clase y usos del suelo*, tanto si existe instrumento de ordenación urbanística como en ausencia de éste.”

En análogo sentido, nótese cómo éste último inciso del artículo 6.1 del Anteproyecto de Ley, tampoco concordaría adecuadamente con lo dispuesto en el artículo 6.3 que se refiere a terrenos “*que no cuenten con ordenación urbanística*”.

Finalmente, en caso de que se pretendiere la extensión de las prescripciones del artículo 6.3 a que venimos haciendo referencia, igualmente, al suelo rústico, habrían de incorporarse al texto de dicho inciso las correspondientes cautelas o salvedades en el sentido de que tales reglas o prescripciones habrían de entenderse sin perjuicio de las prescripciones normativas de aplicación en relación con los usos y actuaciones en dicho tipo de suelo, así por ejemplo, y sin carácter exhaustivo, las limitaciones o restricciones que, en cuanto al uso de tales suelos, se infieren del artículo 13.1 del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

8.7.- **Artículo 7:** En el artículo 7.1 habría de indicarse que serán en todo caso nulas de pleno derecho las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las leyes, sin acotar ésta última la referencia a las “*normas sustantivas de las leyes*”. Ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*” a que aludíamos en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe. Tal y como exponemos a continuación, no sería posible que la Comunidad Autónoma venga a interpretar el sentido de dicha disposición por su carácter básico, siendo así que el alcance limitado de los eventuales defectos formales o procedimentales que pudieran afectar a la tramitación de un plan, en relación con la nulidad de su contenido sería una cuestión no pacífica jurisprudencialmente. Así cabría citar el Auto de 4 de noviembre de 2020 del Tribunal Supremo, Recurso de Casación 3920/2020 que admite Recurso de Casación interpuesto por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera frente a la sentencia de 13 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Segunda) del TSJ de Andalucía, con sede en Sevilla, estimatoria del procedimiento ordinario n.º 87/2017.

En relación con las reglas adicionales incorporadas a los apartados segundo y tercero del artículo 7 del Anteproyecto de Ley habríamos de advertir de los riesgos que supondría su dictado en cuanto a la eventual prosperabilidad de una posible impugnación por afectar a las competencias reservadas al Estado conforme al artículo 149.1.18ª: “*Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso,*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 24/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común.”

En efecto sería defendible el que las previsiones incorporadas a dichos apartados resultarían incardinables en los títulos competenciales estatales recientemente mencionados. Ello conforme a la definición que de los mismos acogería la jurisprudencia Constitucional (STC 91/2017, de 6 de julio, RTC 2017\91).

Las soluciones que se proponen no aparecerían resueltas de forma directa o expresa por la normativa estatal básica, siendo cuestiones no pacíficas jurisprudencialmente, tal y cómo lo pondría de manifiesto la existencia de pronunciamientos jurisdiccionales que adoptan soluciones diversas en relación con los mismos, que tratan de clarificar, con carácter definitivo, cuales sean los criterios a seguir en esta materia, relativa al alcance de la invalidez de los planes urbanísticos. Por todos, nos remitimos, a estos efectos, al análisis efectuado en el siguiente artículo doctrinal: *“La nulidad de los planes urbanísticos: ¿a las puertas de un cambio de tendencia en la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo?”*, de Doña María José Valenzuela Rodríguez. *Práctica Urbanística*, N° 165, Sección Estudios, Julio-Agosto 2020, Wolters Kluwer. La Ley 9312/2020.

Así las cosas, cabría poner de manifiesto cómo el Tribunal Constitucional habría entendido igualmente que no es dable a la normativa autonómica la interpretación o definición del contenido de la normativa básica, función que compete exclusivamente el propio Tribunal Constitucional [STC 86/2019, de 20 de junio, RTC 2019/86 Fundamento Jurídico 11.d)].

Asimismo podría invocarse, en relación con las previsiones del Anteproyecto de Ley que nos ocupan, la afectación a la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.8° de la Constitución en relación con la *“aplicación y eficacia de las normas jurídicas”*.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabría igualmente poner de manifiesto la dificultad práctica que pueda conllevar la aplicación de éstas previsiones del Anteproyecto de Ley, a partir de la nueva regulación efectuada en dicho Anteproyecto en relación con los instrumentos de ordenación urbanística, en la medida en que tal regulación no concretaría el contenido propio o mínimo que habrían de incorporar cada uno de los instrumentos de ordenación urbanística.

Por las razones expuestas habría de objetarse por nuestra parte la inclusión en el Anteproyecto de Ley de las previsiones incorporadas a los apartados 2 y 3 del artículo 7 del mismo.

8.8.- Artículo 9.

8.8.1. En cuanto a la referencia incorporada al apartado 2 a la posibilidad de que tanto las entidades privadas como los Colegios Profesionales, puedan constituirse en entidades urbanísticas certificadoras y colaborar con los Ayuntamientos en la realización de actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa en el ámbito urbanístico *“en los términos que se establezcan reglamentariamente”* cabría advertir lo siguiente.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 25/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Los términos en que se efectúa tal remisión al reglamento podría apreciarse insuficiente para satisfacer las exigencias de la reserva de ley derivada de la incidencia que la ordenación urbanística tiene en la propiedad privada inmobiliaria, tal y como se ha razonado en la Consideración Jurídica 7.1 del presente informe. Teniendo en cuenta cómo el artículo 11 del TRLS que, con carácter básico, regula la cuestión relativa a la intervención administrativa (licencias, declaración responsable o comunicación) en la edificación, se rubrica precisamente *“Régimen urbanístico del derecho de propiedad”*.

Por otra parte habríamos de advertir cómo, dado lo genérico de los términos en que aparece configurada dicha remisión se desconoce en qué calidad intervendrían los Colegios Profesionales, en el sentido de si tal intervención podría calificarse de efectuada por los mismos en el ejercicio de las funciones públicas que, cómo es sabido, le pueden ser encomendadas o si se trataría de una intervención de los Colegiados en el ejercicio de su actividad profesional y al modo de una entidad privada. En análogo sentido, también desconocemos cuál sería el estatuto y régimen jurídico de las entidades certificadoras así como la concreta intervención que vayan a tener en el procedimiento de otorgamiento de las licencias. Teniendo en cuenta tales circunstancias cabría poner aquí de manifiesto que en la medida en que la intervención que nos ocupa pudiera suponer la participación de entidades privadas en el procedimiento de otorgamiento de las licencias, y, en tal sentido, en el ejercicio por las Administraciones Públicas de las funciones que tendrían atribuidas o encomendadas en materia urbanística pudiera resultar afectada igualmente la reserva de ley que como ha señalado el Tribunal Supremo afectaría a la habilitación o ejercicio de éstas (STS de 20 de diciembre de 1994, RJ 1994/10054) conforme a los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española.

Finalmente también se habría detectado algún pronunciamiento jurisprudencial que habría apreciado vulneración de la reserva legal establecida en el artículo 31 de la Constitución Española al haberse regulado reglamentariamente, mediante la Ordenanza de entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas de la Comunidad de Madrid, la contraprestación a percibir por las entidades colaboradoras en materia urbanística (STS de 18 de marzo de 2013, RJ2014/1839), al concluirse la procedencia de la calificación de tal contraprestación como una prestación patrimonial de carácter público.

En definitiva conforme a lo expuesto, aún siendo cierto que el Tribunal Supremo (STS 13 de octubre de 1997) habría calificado la relación establecida entre las empresas y la Administración, por ejemplo, en el supuesto de las ITV como relación de sujeción especial admitiendo que su regulación pudiera efectuarse en vía reglamentaria sin afectación a la libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución Española), se considera que pudiera resultar insuficiente una remisión al reglamento prácticamente en blanco, cual la incorporada al artículo 9.2 del Anteproyecto de ley que nos ocupa, en cuanto a la regulación de la intervención de los Colegios Profesionales y las entidades privadas debidamente habilitadas en la realización de actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico.

Teniendo en cuenta que se desconoce, como venimos exponiendo, cuál vaya a ser el contenido de las funciones de las entidades urbanísticas certificadoras, las facultades que vayan a tener atribuidas, los efectos frente a terceros de su actuación, la contraprestación que vayan



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 26/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

eventualmente a percibir por su actividad y las características de la misma, etc., tal circunstancia nos impide extraer conclusiones definitivas acerca del alcance que hubiera de revestir la reserva legal en cuanto a la regulación de esta materia, no obstante no podemos dejar de advertir de tal circunstancia al Centro Directivo Peticionario para su toma en consideración.

Finalmente advertiremos que, a la hora de perfilar la intervención que los correspondientes profesionales o las entidades privadas pudieran tener en la función pública urbanística, habría de tenerse muy en cuenta la eventual afectación a la reserva funcional establecida en el artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, conforme al cual:

“2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.”

En relación con tal figura o reserva se habrían evacuado diversos informes del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a los que nos remitimos.

Así cabría citar, entre otros,:

-El Informe de este Gabinete Jurídico AJ-CECEU 2019/152 sobre la posibilidad de intervención del personal laboral de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) en los procedimientos de tramitación de subvenciones en el ámbito de sus gerencias provinciales, de 11 de noviembre de 2019, solicitado por el Ilmo. Sr. Coordinador General de la Viceconsejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.

-El Informe AJ-GAPA 2020/16 Sobre la validez de los informes de resultados de ensayos, que emiten los laboratorios, en cumplimiento de la norma en ISO/IEC 17025, firmados por el personal laboral de la Agencia (con titulación superior o media) que presta servicios en los citados laboratorios, emitido con fecha 15 de septiembre de 2020, por la Asesoría Jurídica de la Agencia de Gestión Agraria Pesquera de Andalucía, a instancia del Ilmo. Sr. Director Gerente de dicha Agencia.

Finalmente cabría traer aquí a colación un reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo STS N.º 1160/2020, de 14 de septiembre de 2020, en que éste se habría manifestado a favor de incluir ,entre las materias reservadas a los funcionarios públicos conforme al artículo 9.2 del EBEP, la tramitación de los procedimientos administrativos, particularmente cuando se trate de procedimientos sancionadores, en el supuesto en que la misma se realice *“con carácter general, de permanencia y de manera continua”*.

En relación con la eventual afectación de la participación de los profesionales colegiados o las entidades privadas a que se refiere el artículo 9.2 del Anteproyecto de Ley a la mencionada reserva funcional, tampoco podemos extraer aquí conclusiones precisas, puesto que los términos de dicha participación no aparecen suficientemente definidos en el texto de dicho Anteproyecto.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 27/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.8.2.- En el artículo 9.4, en su inciso inicial, por razones de seguridad jurídica, teniendo en cuenta que el artículo 9 incorporaría previsiones de carácter general en relación con la distinta tipología de convenios a que aludiría en su apartado 3, se considera de interés aclarar que las reglas establecidas en los diferentes apartados de la enumeración incorporada al mismo aludirían a los convenios urbanísticos de formación o innovación de los instrumentos de planeamiento u ordenación urbanística, en términos análogos a los de su precedente el artículo 30.2 de la LOA.

Igualmente, en cuanto a la referencia incorporada a este mismo apartado 4 del artículo 9 al carácter jurídico administrativo de los convenios, se recuerda lo establecido en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe en cuanto a la técnica “*lex repetita*” y la necesidad de aludir a la normativa estatal básica cuando se reproduzca la misma (en este caso, el artículo 61 del TRLS), acotando tales reproducciones a los términos estrictamente necesarios conforme a lo expuesto en la mencionada consideración jurídica.

8.8.3.- En el artículo 9 cabría incluir mención al trámite de información pública que, en relación con los convenios de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, preceptúa el artículo 25.1 del TRLS.

8.9.- **Artículo 10.** En el apartado 1, en su inciso inicial, parece que debería seguir manteniéndose la referencia a las entidades representativas de los intereses de la ciudadanía, sin perjuicio de aludir igualmente a las entidades de participación ciudadana, en cuanto que ésta última figura vendría referida a los procesos de participación ciudadana a que alude la norma que define y regula tales entidades, es decir, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, siendo así que el alcance del artículo 10 del Anteproyecto de Ley sería más amplio.

En el artículo 10.1 b) del Anteproyecto de Ley se aludiría a que la correspondiente información (sobre la “*situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas sus fincas*”), podría también facilitarse por los Registradores de la Propiedad, por lo que resulte de la aplicación gráfica registral a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria. Sobre el particular habríamos de advertir que las objeciones que pudieran efectuarse a tal previsión desde un punto de vista competencial, por afectación a la competencia reservada al Estado por el artículo 149.18ª sobre “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, pudieren diluirse al considerarse defendible que tal previsión únicamente estaría viniendo a reproducir o remitirse a lo dispuesto en la normativa estatal a estos efectos. No obstante sí que habríamos de advertir, en cualquier caso, que el artículo 9 de la Ley Hipotecaria no se refiere a que el folio real de cada finca incorpore tal información, conteniendo, a estos efectos, únicamente la siguiente referencia [letra a), en su segundo párrafo]: “*Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera.*”

En relación con los apartados 5 y 6 recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*”, a que aludíamos en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe, a la que nos remitimos, pudiendo apreciarse, en este caso, concordancias con lo establecido, a su vez,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 28/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

respectivamente, de una parte, en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y, de otra parte, en el artículo 62.2 del TRLS.

8.10.- **ART. 11:** Respecto la legislación vigente autonómica, en la que el art. 44 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, en adelante) establece una triple clasificación del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), el Anteproyecto de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (A-LISTA, en adelante) parte de una clasificación doble (art. 11), que distingue entre suelo urbano y rústico, a diferencia de las situaciones básicas del suelo (suelo urbanizado y suelo rústico) que consigna el art. 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLR, en adelante).

A propósito de ello, sobre las posibilidades de clasificación urbanística de las Comunidades Autónomas y su relación con la competencia estatal de las condiciones de igualdad básica en el disfrute del derecho de propiedad del suelo ex art. 149.1.1 CE resulta necesario traer a colación, el Fundamento de Derecho séptimo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, en la que se enjuician diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC, en adelante):

“Este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que, al amparo de este solo título competencial, “el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, FJ 7 b)]”, y avalamos que, con la finalidad de establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE, “el Estado podía establecer categorías de clasificación del suelo como premisa o presupuesto necesario para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes a cada clase de suelo [STC 61/1997, FJ 14 b)], sin que ello, no obstante, pudiera predeterminar un concreto modelo urbanístico y territorial” (STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4). E igualmente, refrendamos el abandono por el legislador estatal de la tradicional clasificación tripartita del suelo como presupuesto o premisa de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo, y su sustitución por la regulación de las situaciones básicas del suelo; de modo que la regulación de la técnica urbanística clasificatoria queda en manos de las legislaciones urbanísticas autonómicas [STC 148/2012, FJ 2 b)]”.

Como recuerda el FD 14.b) de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, *“el art. 3.2.c) T.R.L.S. admite una diversa clasificación del suelo por parte del legislador autonómico, aunque exige equivalencia en las clasificaciones, dado que, como alega el Abogado del Estado, tal equivalencia es condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística (art. 149.1.1° C.E.)”.*

8.11.-Artículo 12:



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 29/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.11.1.- En el apartado 1, respecto al apartado a), cuando se señala “desde el momento de la recepción municipal de las obras de urbanización”, parecería que queda al albur de los municipios la integración de los terrenos en la malla urbana. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2010 (rec. Casación 4545/2006) “*la clasificación de un terreno como tal suelo urbano depende del hecho físico de la urbanización o consolidación de la edificación, de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias. Se trata de un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador que ha de definirlo en función de la realidad de los hechos*”. Siendo una cuestión fáctica, más allá de la intencionalidad o planificación del órgano competente, debería asimismo preverse por quién y cómo se determina la “recepción municipal” a la que alude el precepto.

Respecto el apartado b), con relación a los terrenos que se encuentran “*transformados urbanísticamente*”, parece más acertada la fórmula señalada, con carácter básico, en el art. 21.3.b) TRLS que añade el inciso “*(...) conforme a la legislación urbanística aplicable*”, puesto que, de otro modo, podría suponer una inadmisibles legalización de aquellas transformaciones urbanísticas al margen de los presupuestos legales.

Asimismo, parecería recomendable fijar unos umbrales mínimos de las características y condiciones de acceso al suelo urbano, sin dejar todo al desarrollo reglamentario.

Respecto el apartado c), si bien es cierto que el art. 21.3.c) TRLS también alude al término “*ocupado por la edificación*”, el art. 45.1.b) LOUA utiliza el término “*consolidado (...) e integrado en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos reseñados en el apartado anterior*”, cuestión que parece ofrecer mayor seguridad jurídica. Con relación a este tipo de suelos, debe recordarse que la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2003 señala que “*si no cuenta con esos servicios un terreno no puede ser clasificado como suelo urbano, pero aun contando con ellos tampoco si, además, el terreno no se encuentra encuadrado dentro de la malla urbana, elemento que esta Sala pondera constantemente a fin de evitar el crecimiento incontrolado del suelo urbano con base en el simple criterio de su proximidad a los servicios ya establecidos por el esfuerzo urbanizador ajeno (Sentencias de 16 de abril de 2001, 17 de septiembre y 7 de junio de 1999, y las que en esta última se citan)*”. En todo caso, el art. 12.1 A-LISTA exige dicha integración en la malla urbana.

8.11.2.- En relación con el apartado 2, habría de tenerse en cuenta que el art. 45.1.a) LOUA establece la integración en la malla urbana de los núcleos de población que cuenten, entre otros, con acceso rodado “*por vía urbana*”, lo que parecería más riguroso y acorde con la naturaleza de suelo urbano que el criterio señalado en el presente apartado.

8.11.3.- Los apartados 3, 4 y 5 regulan los terrenos que tienen la condición de solar, concepto que parece respetuoso con los conceptos de “finca” y “parcela” ex art. 26.1 TRLS, siempre que, en todo caso, respete tanto en su configuración como desarrollo tales conceptos básicos ex art. 149.1.8 y 149.1.18 CE según el apartado segundo de la Disposición Adicional segunda TRLS.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 30/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.12.- **Artículo 13:**

8.12.1 En relación con el apartado 1 habría de tenerse en cuenta lo expuesto a continuación.

Con relación al suelo rústico, ha señalado el FD 5º de la STC 86/2019, de 20 de junio que *"(...) los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2 [equivalente del vigente art. 3.2] [...] Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las comunidades autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente"* [STC 141/2014, FJ 6 B); y en el mismo sentido, STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 4]".

Respecto al incluido en el apartado a), la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2011 recuerda que *"La clasificación del suelo rústico, de conformidad con la jurisprudencia consolidada de esta Sala, cuenta con el carácter de reglado cuando la clasificación del suelo rústico debe ser objeto de especial protección, de forma que, cuando los terrenos reúnen los valores merecedores de una especial protección, según la legislación sectorial o el propio planeamiento urbanístico, su clasificación como suelo rústico o no urbanizable, así como su protección y con ello su preservación del proceso de desarrollo urbano, deja de ser potestad discrecional, siendo -pues- de carácter reglado"*, no siendo, por tanto, disponible para el planificador su incorporación, sino que la misma viene impuesta por la legislación sectorial.

Respecto el incluido en el apartado b), parece englobar dos categorías genéricas *"procesos naturales o actividades antrópicas"*, a diferencia del art. 46.1.j) LOUA. La preservación por existencia acreditada *"mientras subsistan dichos procesos o actividades"* puede suponer algún tipo de concepto jurídico indeterminado respecto las cuales sería recomendable precisar el fin de dicha situación, debiendo añadirse que el art. 21.1.a) TRLS no condiciona su imbricación en el suelo rústico a tal finalización de dicha situación.

8.12.2.- En el apartado 3, debería de fijarse quién debe asumir la remisión al Registro de la Propiedad.

8.13.- **Artículo 14:** En el apartado 2 aparece redactado en términos similares al art. 49.1 LOUA así como 11.2 TRLS, si bien, el inciso final, para ser más respetuoso con la legislación sectorial, debería indicar *"en los términos dispuestos por la legislación de ordenación del territorio y urbanismo"*.

En el apartado 3 se prescinde de la subordinación del uso urbanístico del subsuelo a las exigencias del interés público, como establece el art. 49.3 LOUA, recomendándose la incorporación de tal inciso por ser más respetuoso con los arts. 2, 22.3, 36.2, 55, 102, 104, 106 y 113 Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

8.14.- **Artículo 15:**



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 31/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Si el primer objetivo del presente Texto, según el apartado II de la Exposición de Motivos, es que *“toda la actividad en materia de suelo se rija por los principios (sic) de sostenibilidad”*, pudiera reflexionarse si sería conveniente, por razones de coherencia, aludir al “uso, disfrute y explotación normal y sostenible del suelo”. Parecería resultar insita en el uso, disfrute y explotación “normal” su carácter sostenible, si bien, dada la relevancia otorgada a dicha sostenibilidad, parecería merecedora de una mención expresa.

8.15.- Artículo 16:

8.15.1 En relación con el apartado 1, por aplicación del básico art. 15.1.c) TRLS, también tienen el carácter de deber legal la realización de las obras adicionales *“que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación”*.

En el mismo sentido, se recomienda, para el apartado b), la utilización de la expresión “en la legislación aplicable”, más acorde con lo señalado en el art. 15.4 TRLS.

8.15.2.- En el apartado 2, por ser expresión básica del art. 11.2 TRLS y habiendo sido reiterada de manera constante por la Jurisprudencia y doctrina del Tribunal Constitucional, resultaría recomendable utilizar la expresión “facultades y derechos” y no solo “facultades”.

8.16.- Artículo 17: En relación con el apartado 2, en el apartado c), los apartados 3 y 4 del art. 17 TRLS, con carácter básico, utilizan la expresión *“deber legal de conservación”*, cuya utilización se recomienda incorporar.

El art. 17.2 TRLS establece como deber con carácter básico la participación en la ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, cuestión que debe incorporarse al precepto que se examina.

8.17.- Artículo 18:

8.17.1.- En relación con los apartados 1 y 2, se recomienda el uso de la expresión “en la legislación”, expresión más amplia que utiliza el art. 13.1 TRLS. En este sentido, el apartado 2º del art. 18 A-LISTA, debería quedar referido a la “legislación de ordenación del territorio y urbanística”.

8.17.2.- Apartado 3: En cuanto a los usos que puedan llevarse a cabo en suelo rústico especialmente protegido, debe de tenerse en cuenta que *“desde la perspectiva de los usos posibles en los terrenos especialmente protegidos, el art. 13.4 TRLS 2008 refuerza el enfoque proteccionista cuando dispone que la utilización de los terrenos con valores ambientales que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”*. Protección que alcanza aún mayor intensidad, si cabe, en el caso de los espacios naturales especialmente protegidos y los incluidos en la Red Natura 2000, a los que se suma la aplicación jurisprudencial del principio de no regresión (cfr. Sentencia del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero, rec. casación 1947/2014) . En estos supuestos, la alteración de los



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 32/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

citados espacios naturales, consistente en reducir su superficie total o excluir terrenos de los mismos, queda sujeta a tres requisitos: i) que se produzcan cambios que traigan causa de la evolución natural del espacio y sean de la suficiente entidad como para justificar la alteración; ii) que se demuestre científicamente que dichos cambios responden a la evolución natural del espacio; y iii) que la alteración se someta a información pública, que, en el caso de la Red Natura 2000, se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea, y la aceptación por ésta" (vid. FD 4º STC 134/2019, de 13 de noviembre), ya que "el mandato del art. 13.4 TRLS 2008, dirigido a preservar los valores del suelo en situación rural, se fundamenta en el art. 149.1.23 CE, en cuanto "enronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional" [STC 141/2014 (RTC 2014, 141) , FJ 8 A) a]]". Dado que Andalucía cuenta con casi un tercio de su superficie protegida, y siendo especialmente relevante la figura de la Red Natura 2000, se recomienda se reitere lo señalado en el art. 13.3 TRLS.

8.17.3.- En relación con el apartado 4 habría de tenerse en cuenta lo indicado a continuación.

El artículo 16 TRLS establece, con carácter básico, una serie de deberes que no encuentran reflejo en el apartado examinado. Por un lado, al hilo de lo que dijimos en el art. 17.2 A-LISTA, el deber, igualmente, en el supuesto de actuación de transformación urbanística, de asumir la carga real de participar en los deberes legales de promoción de la actuación "en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas" (art. 16.3 TRLS). Asimismo, el apartado 2 del art. 16 establece el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales para legitimar los usos privados no vinculados a su explotación primaria, así como costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte de éste.

Por todo ello, sigue siendo recomendable sustituir la expresión "la presente ley" -subapartado b)- o "en esta ley" -subapartado c)-, por la expresión "en la legislación".

8.18.- **Capítulo III. Usos y Actividades en Suelo Rústico:** La óptica en la que se deben analizar los preceptos del presente Capítulo parte de una doble Consideración que aparece en el Fundamento de Derecho quinto de la STC 86/2019, de 20 de junio.

Por un lado, señala el Tribunal Constitucional que " el artículo 3.1 TRLSRU consagra el principio general de desarrollo territorial y urbano sostenible, conectándolo a su vez con el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128 CE). En su apartado 2 se establece un conjunto de prescripciones derivadas directamente del principio de desarrollo sostenible, fin común de las políticas públicas, relativas a la ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Prescripciones que, en lo que aquí interesa, se materializan en directrices más concretas de actuación de los poderes públicos relativas al patrimonio natural y cultural [letra a)], o a la preservación de los valores del medio rural [letra b)]. En relación con ambos preceptos, hemos declarado que encuentran su cobertura constitucional en los artículos



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 33/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

149.1.13 y 23 CE: “el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2 [equivalente del vigente art. 3.2] [...] Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las comunidades autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente” [STC 141/2014, FJ 6 B); y en el mismo sentido, STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 4]”.

Por otro, “el artículo 13.1 TRLSRU dispone que la utilización de los terrenos en situación rural se hará de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, “al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”; y excepcionalmente, de acuerdo también con la legislación territorial y urbanística, “podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”. Más estrictas son, si cabe, las condiciones de utilización de los terrenos que por sus altos valores (ambientales, culturales, paisajísticos...) son objeto de un régimen de protección especial o más intenso. El fundamento constitucional de este precepto, como ya hemos señalado, se encuentra “por un lado, en el artículo 149.1.23 CE, en cuanto ‘entronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional’ [STC 141/2014, FJ 8 A) a)]. Desde otra perspectiva, ha de considerarse también dictada al amparo del artículo 149.1.1 CE, en cuanto que al exigir, en esos términos, la preservación de este tipo de suelos, delimita negativamente el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, especialmente en relación con aquellos merecedores de protección específica y se mueve en el plano de las directrices y normas básicas a las que nos referimos en la STC 141/2014. A estos efectos, debe considerarse que esta norma, siquiera desde una vertiente negativa, incluye condiciones básicas en el ámbito del derecho de la propiedad del suelo [STC 141/2014, FJ 5 B)]. Se trata de una regulación que se encuentra dentro de los márgenes del artículo 149.1.1 CE, en cuanto establece una regla mínima de alcance general a efectos de garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social. Conclusiones ambas que este Tribunal había alcanzado respecto al artículo 10.1 a) 2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 en la STC 141/2014, FJ 8 A) a)” (STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 4)”.

Por tanto, la utilización sostenible del suelo rústico debe observarse como prisma insoslayable del legislador autonómico. Y dicha utilización sostenible, adicionalmente, debe de partir de la condicionalidad del ejercicio de la potestad legislativa autonómica debido a la redacción del art. 13.1 TRLS, ya que “como señala la STC 148/2012 (RTC 2012, 148) , FJ 3, citando doctrina anterior, “la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo no autoriza a



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 34/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

desconocer las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE, por lo que procede afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material". Por otra parte, tampoco ha de olvidarse que, como ya advirtió la STC 141/2014, FJ 8.A.a), desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a urbanizado (suelo urbanizable), por la componente medioambiental, presente de forma más intensa en el suelo del medio rural" (vid. FD 4º STC 42/2018, de 26 de abril).

En definitiva, de la lectura del art. 13 TRLS y de la doctrina constitucional, la preservación del suelo rústico y su uso sostenible son principios básicos a los que debe orientar el legislador autonómico su modelo de configuración del suelo rústico, cuestión que suscita algunas dudas que serán analizadas en los siguientes preceptos.

8.19.-Artículo 19:

Respecto la excepción contemplada en el apartado b) nos remitimos a lo que se señala en el art. 30 A-LISTA.

Se recomienda igualmente la consignación de la prohibición de parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo, en los términos señalados, con carácter básico, en el art. 16.2.in fine TRLS.

8.20.-Artículo 20: En relación con el apartado 1, cabría efectuar las siguientes observaciones. En primer lugar, por razones de sistemática, sería recomendable separar en dos apartados los usos ordinarios y las actuaciones ordinarias, que se hallan en el mismo apartado.

Con relación a los usos previstos en la norma básica estatal para el suelo rústico, el FD 8º STC 86/2019, de 20 de junio, establece que: a) la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo; b) Corresponde a la comunidad autónoma la regulación de los usos en el suelo rural, la cual "no habrá de limitarse a la fijación de los 'límites' de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos" (STC 164/2001, FJ 31); c) el listado de usos que establece el art. 13.1 TRLS no es exhaustivo, pues junto a los mencionados de forma expresa, cabe "cualquier otro" uso siempre que esté vinculado "a la utilización racional de los recursos naturales"; y, d) Igualmente, cabe la autorización de "usos excepcionales", por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, siempre "que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Al respecto de los usos ordinarios, remitiéndonos al criterio básico de la sostenibilidad del uso, se incluye expresamente, más allá del contenido del art. 13.1 TRLS, los usos mineros como uso ordinario del suelo rústico. En este sentido, el FD 8 A) STC 86/2019, de 20 de junio, comienza señalando que "Se ha de desestimar, por tanto, que el simple hecho de que un uso no figure como primario u ordinario del suelo rústico en el artículo 13.1 TRLSRU implique bien su exclusión, bien su necesaria consideración como excepcional", para, a continuación, adentrarse en el análisis de los usos



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 35/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

extractivos como uso ordinario del suelo rústico. Y, añade, de manera muy significativa en el apartado B), un párrafo capital que sirve de canon de constitucionalidad de la cuestión examinada:

“Nada se opone a que en los terrenos clasificados por el planeamiento como suelo rústico de protección hidrológica, minera o de infraestructuras, e incluso como suelo rústico común ordinario, los usos extractivo y de infraestructuras tengan carácter de “ordinarios”. Cuestión distinta será que la intensidad o el desarrollo de esos usos respondan a una explotación racional de los recursos naturales que no ponga en peligro el valor insito a todo suelo rústico. En todo caso, existen, como es sabido, mecanismos para controlar el eventual impacto ambiental de estas actividades o usos; todo ello sin perjuicio de los criterios específicos previstos para estas categorías en la propia legislación canaria (arts. 67, 70 y 71 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). La implantación de los usos extractivo y de infraestructuras no puede, sin embargo, reputarse de “ordinaria” en las restantes categorías de suelo rústico, por la excepcionalidad que los mismos representan desde la perspectiva de preservar el valor inherente a todo suelo de esta naturaleza. Así interpretados, los incisos “extractivo” y “de infraestructuras” del artículo 59.1, así como los apartados 3 y 4 del mismo precepto que los definen, no incurren en contradicción alguna con la legislación básica estatal, por lo que se ha de desestimar la impugnación. Esta interpretación será llevada al fallo”.

Por tanto, el uso minero solo podrá reputarse como ordinario en el suelo rústico común, pero no en el resto de suelos, especialmente protegidos o preservados, a los que se refieren los apartados a), b) y c) del art. 13 A-LISTA.

Por otro lado, respecto lo que se denomina como “actuaciones ordinarias” en el art. 20.1 A-LISTA, cabe señalar que:

a) Tanto las actuaciones contempladas en el subapartado a) como las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios de suelo rústico, si bien deben ubicarse en dicho tipo de suelo, responden más bien al criterio de actuación excepcional del art. 13.1 in fine TRLS, siempre que, además, sean de interés público y social, contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o hayan de emplazarse en el medio rural. En todo caso, a todos los subapartados les resulta de aplicación la previsión anterior: parecería que solo podrían entenderse compatibles respecto el suelo rústico común, pero debería de sopesarse desde la perspectiva de preservación del valor inherente a todo suelo rústico la idoneidad de su posible consideración como uso ordinario del mismo. En el mismo sentido, incide el FD 5º STC 42/2018, de 26 de abril:

“La preservación del suelo rural de la urbanización es una norma común o directriz de la política de ordenación territorial y urbanística [STC 141/2014, FJ 8 A)]. Allí se señaló que “El reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.23 CE, puesto que, aun



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 36/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio...". En efecto, la norma estatal remite la cuestión de los usos posibles del suelo rural que no esté sometido a un régimen especial de protección, a lo que disponga la legislación urbanística. Así admite, indirectamente, usos privados de suelo no vinculados a su explotación primaria, considerando entre estos posibles usos "cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales" y concretando los deberes de los propietarios de este tipo de suelo. Por otra parte, obliga a las Administraciones competentes a preservar el suelo rural de la urbanización, salvo que la ordenación territorial o urbanística disponga otra cosa. Por el contrario, cuando se trata de suelos preservados de su transformación urbanística por la legislación aplicable, ya sean ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por ésta, los usos previstos quedan sometidos a la preservación de dichos valores. De ahí que comprendan, única y exclusivamente, los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice y no así los que prohíba".

b) En todo caso, deberán estar previstas o amparadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

c) Con relación al subapartado c), el art. 13.2 d) TRLS, con carácter básico ex arts. 149.1.1, 13, 23 y 25 CE parece que solo permite la realización de usos y obras de carácter provisional (frente al carácter permanente que pretende el precepto analizado) y que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística.

Cierto es que el apartado segundo, con relación al art. 85.3 A-LISTA se refiere a los usos y obras de carácter provisional, pero no parece reconocerse la compatibilidad de dicho uso permanente respecto el suelo rústico en la legislación básica y, en menor medida, como uso ordinario.

Asimismo, se recomienda la utilización de la expresión "*no estando expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística*", a la señalada de "*no previstos en el planeamiento*", lo que otorga una mayor seguridad jurídica ex art. 9.3 CE y se acomoda a las previsiones del art. 13.2.d) TRLS.

Finalmente, dado que Andalucía cuenta con más de un 32% de su superficie con figuras de espacios naturales protegidos, de los que un alto porcentaje pertenecen a la Red Natura 2000, se recomienda especialmente reproducir el apartado 3 del art. 13 TRLS, aplicable para la alteración de la delimitación de dichos espacios.

8.21.- Artículo 21:

8.21.1.- En relación con el apartado 1, indicaremos lo siguiente.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 37/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Este tipo de usos excepcionales, al estar imbricado con el inciso final del art. 13.1 TRLS, requiere la concurrencia de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación -cfr. FD 8º A) STC 86/2019, de 20 de junio-. Y, en este sentido, debe de tenerse en cuenta que el interés social o utilidad pública no puede identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, pues es evidente, que ello desnaturalizaría la finalidad perseguida por el art. 13 TRLS, dada su excesiva generalidad, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general. El concepto pues de utilidad pública ha de entenderse muy estrictamente conectado *“con las características y finalidad perseguidas en cada concreto caso, no siendo de olvidar que el precepto legal añade el requisito de que el edificio o instalación «deban de implantarse en esta clase de suelo» con lo que se viene a indicar que los genéricos conceptos de utilidad pública o interés social, han de estar vinculados o relacionados de algún modo, a través de la instalación o construcción, con este medio o ambiente rural en que son instalados”* (cfr. Fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia 48/2015, de 6 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, rca. 13/2014).

En el apartado a) se establece la consideración del suelo rústico como residual.

En el apartado b) se establece la posibilidad de “autorizar conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial”, vinculadas a dichas actuaciones, lo que va más allá del concepto tradicional de vivienda aislada, resultando, al menos, dudoso su encaje constitucional al no ser un uso vinculado a la utilización racional de recursos naturales ni, tampoco, vía excepcional, a priori, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural, en los términos antedichos, máxime por cuanto podrían inducir a la formación de núcleos de población.

8.21.2.- En relación con el apartado 2, debe de tenerse en cuenta y observarse el procedimiento aplicable al procedimiento de autorización previa de actuaciones extraordinarias en suelo rústico cuando afecte a éstos en el caso de estar especialmente protegidos y preservados por los instrumentos de planificación ambiental.

8.21.3.-En relación con el apartado 4, habría de tenerse en cuenta que el art. 52.5.LOUA establece la exención de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable para los actos que realicen las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, cuestión que no se incorpora en el presente apartado, sin que sepamos, a ciencia cierta, pues no aparece su justificación, si se trata de un mero olvido o error, o estamos ante una decisión del legislador.

8.22.- **Artículo 23:** En el apartado primero se definen las actuaciones de transformación urbanística como *“aquellas que, sin contradecir las determinaciones, previsiones o directrices de los instrumentos de ordenación tienen por objeto alterar la ordenación o la urbanización de determinados terrenos o ámbitos”*. Pues bien, como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional (SSTC 161/2019, FJ 5 y 141/2014, FJ 8, entre otras), las actuaciones de transformación urbanística y



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 38/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

actuaciones edificatorias, que se regulan con carácter básico en los artículo 7 y siguientes TRLSRU, no constituyen por sí mismas regulación urbanística ni imponen modelo alguno a las Comunidades Autónomas, si no que son conceptos de carácter meramente instrumental para llevar a efecto lo dispuesto en la regulación urbanística, quedando legitimado el Estado para regular este instrumento por cuanto contribuye a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo y, en consecuencia, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes.

Expuesto esto anterior, y en tanto que instrumento para la ejecución de los dispuesto en los planes urbanísticos, la actuación de transformación urbanística no constituye un instrumento de ordenación propiamente dicho sino que se incardina en la competencia administrativa de ejecución urbanística. Se entiende pues que la ordenación de la actuación, tanto general como detallada, en los planes correspondientes será presupuesto previo y necesario para el inicio de la misma, señalando en este sentido el artículo 7.4 TRLSRU que “a los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas”.

Por otra parte, y desde el punto de vista de su naturaleza jurídica por tanto, la resolución por la cual se aprueba la delimitación de la actuación urbanística, y a la cual se refiere el precepto siguiente, tendría la naturaleza de acto administrativo, no pudiendo ir en contra de lo establecido en una disposición de carácter general, como sería el correspondiente instrumento de ordenación urbanística.

En este sentido, no parece conforme con la legislación básica que estas actuaciones puedan alterar la ordenación, por lo que proponemos una definición conforme a la cual las actuaciones de transformación urbanística serían aquellas que, sin contradecir las determinaciones, previsiones o directrices de los instrumentos de ordenación general, tienen por objeto, previo su desarrollo en la forma prevista en este Título, ejecutar la ordenación o la urbanización de determinados terrenos o ámbitos.

Debemos señalar también que este precepto no incluye entre las actuaciones de transformación urbanística las denominadas actuaciones de dotación, a las que se refiere el apartado primero, letra b, del artículo 7 TRLSRU.

8.23.- **Artículo 24:** El apartado primero de este artículo utiliza la expresión de actuaciones de “reforma o renovación de la urbanización” para referirse a las actuaciones “de reforma interior”, a las que se acaba de hacer referencia en el artículo 23, apartado segundo. Para mayor claridad y precisión del precepto es aconsejable que el precepto que comentamos mantenga esta terminología quedando redactado su inciso primero como sigue: “...y las de mejora urbana y reforma interior al Plan de Ordenación Urbana”. A su vez, este apartado primero viene a establecer en su primer inciso un criterio general conforme al cual la delimitación de estas actuaciones corresponde bien al Plan General de Ordenación Municipal o al Plan Básico de Ordenación Municipal, bien al Plan de Ordenación Urbana,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 39/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

según los casos que allí se indican. Sin embargo, el segundo introduce la posibilidad de que dicha delimitación de las actuaciones pueda hacerse por los instrumentos de ordenación urbanística detallada, conforme a las determinaciones del Plan General. Pues bien, conforme a la redacción actual estaríamos ante dos vías alternativas para llevar a cabo la delimitación de estas actuaciones. Sin embargo, en aplicación del principio de seguridad jurídica, y una vez sentado en el inciso primero que la delimitación de estas actuaciones corresponde a los instrumentos de ordenación general, la norma debe establecer en qué supuestos y condiciones podrá aplicarse la regla especial, a saber, que la delimitación se haga en la ordenación detallada conforme a las determinaciones del planeamiento general. Por ello el inciso segundo de este apartado primero debería principiar indicando que estamos ante una regla especial, por ejemplo así: "Excepcionalmente y conforme a las determinaciones que en estos instrumentos se contengan...".

El apartado segundo de este precepto regula el contenido de la propuesta de delimitación, indicando que la misma contendrá unas bases orientativas "para la ordenación y ejecución de la actuación de transformación urbanística". Reiteramos en este punto que el legislador básico regula la actuaciones de transformación urbanística como un concepto instrumental al ordenamiento urbanístico y que facilita su ejecución, por lo que se presupone que la actuación ha de estar previamente ordenada en el instrumento urbanístico correspondiente. En consecuencia, se propone que se sustituya el término "ordenación" por el más adecuado de "desarrollo" o si se quiere "ordenación detallada", refiriéndose el precepto en este punto a bases orientativas "para el desarrollo" o "para la ordenación detallada" y ejecución de la actuación de transformación urbanística. Por otro lado, este precepto abunda injustificadamente en términos que introducen imprecisión en cuanto al contenido de la propuesta y, por ende, en el análisis de su viabilidad. Tal es el caso de los términos "bases orientativas", "estimación" o "de modo aproximado". Se propone al respecto la siguiente redacción de este apartado segundo: "La propuesta de delimitación contendrá las bases para el desarrollo y ejecución de la actuación de transformación urbanística así como un presupuesto de los costes de urbanización y los plazos de ejecución con detalle suficiente para calcular los gastos imputables a la actuación y los criterios de distribución entre los afectados".

De conformidad con lo dispuesto en la letra a) del apartado tercero, la iniciativa para presentar la correspondiente propuesta de delimitación corresponderá a la Administración Pública, de oficio, o a solicitud de cualquier persona física o jurídica, incluidas las personas propietarias. Sobre este particular debe tenerse en cuenta la normativa básica contenida en el TRLSRU, cuyo artículo 8.1 reserva la iniciativa de propuesta de ordenación a los propietarios, quedando excluidos en consecuencia los particulares no propietarios. En efecto, el artículo 8.1 TRLSRU, de carácter básico, dispone lo siguiente: *"la iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios"*. Por lo que el Anteproyecto en este punto debe respetar lo dispuesto por la normativa básica, y en consecuencia, limitar la iniciativa para presentar la propuesta a las Administraciones Públicas y a los propietarios. Distinto es que personas físicas o jurídicas diferentes de los propietarios puedan participar en las actuaciones de transformación urbanística pero para ello será necesario que previamente dicha actuación haya sido reconocida como de iniciativa pública, debiendo



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 40/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

añadirse a esto anterior que, en tal supuesto, dicha participación por parte de los empresarios deberá hacerse a través de un procedimiento que garantice los principio de transparencia, publicidad y concurrencia. Así lo dispone el artículo 9.2 TRLSRU, del tenor siguiente: *“En los supuestos de ejecución de las actuaciones a que se refiere este capítulo mediante procedimientos de iniciativa pública, podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia”*.

Pues bien, es en estos supuestos de iniciativa pública de las actuaciones de transformación urbanística, por contraposición a los supuestos de iniciativa privada que correspondería a los propietarios, donde la norma básica reconoce a los particulares, sean o no propietarios, el derecho a redactar y presentar a tramitación el instrumento de ordenación correspondiente, en los términos previstos en el artículo 9.7 TRLSRU, conforme al cual *“tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se les faciliten, por parte de los Organismos Públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa”*.

Este derecho que tienen los particulares, propietarios o no, a participar en las actuaciones de transformación urbanística, redactando y presentando a tramitación el plan correspondiente, y el cual no debe confundirse con la iniciativa de propuesta de ordenación, reservada sólo a los propietarios, se enmarca en un supuesto de iniciativa pública con participación privada.

El apartado tercero, en su letra a, debe respetar esta distinción que se hace en la norma básica, reservando la iniciativa de propuesta a los propietarios. Por su parte, y en cuanto a la participación de los no propietarios, no queda claro en el Anteproyecto en qué momento ha optado la Administración actuante por una iniciativa pública con participación privada, presupuesto este que entendemos que es el habilitante, de acuerdo con la normativa básica, para que los particulares no propietarios puedan participar en el proceso.

Igualmente, y de conformidad con el precepto básico anteriormente transcrito, consideramos necesario que se incluya un nuevo apartado, específicamente referido a estos supuestos de iniciativa pública con participación privada, estableciendo las reglas oportunas a fin de que en el procedimiento que se desarrolle reglamentariamente quede garantizado que la libertad de empresa se sujeta a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

El apartado tercero, en su letra b), debe indicar para mayor claridad que el informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo es preceptivo. Valórese por



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 41/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

su parte que dicho informe sea además vinculante, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 63 del borrador, las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común podrían no estar delimitadas en el Plan General de Ordenación Municipal, limitándose este a establecer criterios y directrices al respecto.

El apartado tercero, en su letra c), distingue, por un lado, los procedimientos con acuerdo de inicio, cuando la iniciativa sea pública, en cuyo caso el transcurso de los seis meses desde el acuerdo de oficio sin haberse resuelto el procedimiento será determinante de la caducidad del mismo, y por otro, los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, en cuyo caso, y una vez transcurridos los seis meses, la solicitud podrá entenderse desestimada. Téngase en cuenta de nuevo aquí lo dispuesto por el legislador básico en este punto, conforme a lo anteriormente señalado, de modo que la propuesta de los interesados no propietarios ha de quedar enmarcada en el seno de una iniciativa pública. De acuerdo con esto, la redacción de este apartado c) in fine debería ser "...y en los iniciados a solicitud de los propietarios legitima a los mismos para entenderla desestimada por silencio".

8.24.- **Artículo 25:** El apartado primero de este artículo, en su primer párrafo, al referirse a los instrumentos de ordenación debe especificar el instrumento o instrumentos de ordenación urbanística a los que corresponde establecer respecto de las actuaciones de transformación urbanística las áreas de reparto, así como el aprovechamiento medio que les corresponda. Parece que este primer párrafo, en comparación con lo dispuesto en el párrafo siguiente, el cual se refiere a aquellas actuaciones delimitadas en planes de desarrollo, se estaría refiriendo a actuaciones delimitadas en planes de ordenación general, si bien sería conveniente que así se indicara expresamente para mayor claridad.

8.25.- **Artículo 27:** Debe indicar si los deberes que en este precepto se relacionan están vinculados a la propiedad o a la promoción urbanística. Puede inferirse de su lectura que el precepto se está refiriendo a deberes vinculados a la promoción de actuaciones de mejora urbana, en cuyo caso sería deseable que se hiciera la oportuna salvedad en este sentido. Por su parte, desde un punto de vista de buena técnica legislativa, no es recomendable reproducir con literalidad diferente lo dispuesto al respecto en la normativa básica estatal, concretamente, en los artículos 18 y 19 TRLSyRU, ya que ello conllevaría falta de claridad y la posible vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 Constitución Española. Consideramos recomendable en este punto que el precepto objeto de comentario se remita al régimen estatal básico, limitándose a recoger aquellos deberes, o especificaciones de los mismos, que se establezcan ex novo en la norma autonómica.

8.26.-**Artículo 28:** Indica este precepto en su apartado segundo que "se deberán promover" actuaciones de reforma interior en el supuesto que en dicho precepto se señala. La expresión entrecomillada no se considera acertada puesto que va a depender de un presupuesto previo cual es la forma de gestión, iniciativa pública o privada, que haya previsto la Administración para la actuación de que se trate. Se aconseja sustituir dicha expresión por la más correcta de "En los términos previstos en el artículo 24, se podrán proponer...". Nos remitimos en este punto a lo ya señalado con anterioridad respecto del artículo 24.3, apartado a, donde se ha fundamentado que el legislador básico distingue entre iniciativa de propuesta de ordenación, que queda reservada a los propietarios (artículo 8.1



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 42/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

TRLRSRU), y derecho de participación en las actuaciones de transformación urbanística de iniciativa pública con participación privada, redactando y presentando para su tramitación el plan correspondiente, que corresponde a los particulares, propietarios o no (artículo 9.7 TRLRSRU).

8.27.- **Artículo 29:** Respecto de este precepto nos remitimos a lo ya señalado en relación con el artículo 27.

8.28.- **Artículo 30:** En relación con este precepto, por el cual se regulan las actuaciones de nueva urbanización, debemos resaltar la importancia que en el contexto del Anteproyecto cobran estas actuaciones por cuanto es a través de la mismas que se transforma el suelo, pasando de la condición de rústico a la de suelo urbanizado. Esta importancia se intensifica por el hecho de que en el nuevo texto desaparece la categoría de suelo urbanizable. Pues bien, el espacio físico sobre el que pueden proyectarse estas actuaciones de nueva urbanización es el suelo rústico común, el cual se relaciona en el artículo 13 del Anteproyecto como una categoría que podríamos denominar residual. En efecto, después del suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial, y del suelo rústico preservado, el precepto se refiere al suelo rústico común como aquel que incluye el resto del suelo rústico del término municipal. Dicho suelo rústico común quedaría englobado en el apartado 2^a del artículo 21 TRLRSRU, de carácter básico, donde se califica como suelo en situación de rural “el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente” y debe resaltarse que a dicho suelo le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 3 de la citada norma básica, bajo la rúbrica “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, y por ende, lo dispuesto en el artículo 20.1, letra a, del mismo texto, y también de carácter básico, conforme al cual, para hacer efectivo el principio anterior, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural. A este respecto ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 86/2019, FJ 8, lo siguiente: *“La simple lectura del artículo 20.1 a) TRLRSRU pone de manifiesto que el mismo no impone con carácter básico una previa planificación; ni esta es su finalidad, ni por otra parte podría hacerlo de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta. El precepto se limita a establecer un criterio básico para la utilización del suelo —urbanizar “el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural”—. Criterio que deberá ser asumido, en su caso, tanto por el legislador urbanístico autonómico, como por la propia administración planificadora en el contenido específico de cada uno de los instrumentos de planificación territorial y urbanística previstos”*.

Señalado esto anterior, el precepto objeto de comentario, en su apartado primero, primer párrafo, permite que pueda ser urbanizado el suelo rústico común cuando resulte necesario para atender y garantizar las necesidades “de crecimiento urbano, de la actividad económica o para



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 43/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

completar la estructura urbanística”. De conformidad con todo lo expuesto, consideramos excesivamente amplio el supuesto en el cual el legislador autonómico permitiría el paso de suelo rústico a suelo urbano, por lo que sería deseable que este apartado acote con mayor precisión el supuesto.

En este mismo sentido, consideramos conveniente que el segundo párrafo de este mismo apartado sustituya la conjunción “o” por “y” de tal manera que una actuación de nueva urbanización deba estar justificada *“por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda y por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible”*.

8.29.- **Artículo 31:** En relación con este precepto, si bien en este caso sí se especifica que los deberes allí enumerados están vinculados a la promoción de la actuación, nos remitimos desde el punto de vista de la técnica legislativa a lo ya señalado en relación con los artículos 27 y 29.

8.30.- **Artículo 32:** En el apartado 1, incluye la movilización de recursos, oportunidades y potencialidades como elemento definidor de la función pública de ordenación del territorio, elemento que se encuentra en consonancia con la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983), cuando señala que resulta necesario que *“las diferentes autoridades que participan en la política de ordenación del territorio dispongan de competencias para decidir y ejecutar, así como de medio económicos suficientes”*.

En el apartado 3, subapartado a), parecería, en consonancia con un objetivo de sostenibilidad del aprovechamiento que habría que sustituir la expresión “máximo aprovechamiento”, por el de “óptimo aprovechamiento”.

8.31.- **Artículo 33:**

8.31.1.- En el apartado 3, se debería eliminar la expresión “en los casos”, pues no está prevista en nuestro Ordenamiento jurídico la exclusión de la evaluación ambiental estratégica a los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la materia ordenación del territorio urbano y rural (art. 6.1.a) Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, LEA en adelante), no encontrándose en ninguno de los supuestos que quedan excluidos ex lege según el art. 8.1 LEA. En todo caso, quedarán, al menos, sujetos a la EAE simplificada ex art. 6.2.c) LEA, en la que se determinará mediante la emisión del informe ambiental estratégico, si el plan debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria o si no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente. Por ello, a lo sumo, se recomienda ultimar el inciso con la expresión *“de acuerdo con lo previsto en la legislación ambiental”*.

8.31.2.- En el apartado 5, no parece adecuado que, en caso de discrepancias entre los distintos documentos de los instrumentos de ordenación territorial, debiera prevalecer la Memoria de Ordenación respecto la Normativa, que como recuerda el art. 12.e) LOTA contiene las determinaciones,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 44/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de las que depende el grado de vinculación de los Planes de Ordenación del Territorio (art. 20 LOTA, lo que ahora reproduce tanto el art. 5 como el art. 54.1 A-LISTA).

8.32.- Artículo 34:

8.32.1 Por razones de ubicación sistemática, al referirse al sistema de información no solo territorial, sino urbanística, debería de buscarse otro emplazamiento adecuado para ello.

8.32.2 En el apartado 3, se recomienda sustituir la expresión “*Administración autonómica y local*” por la de “*Administraciones Públicas*”.

8.33.- Artículo 35:

8.33.1.-En el apartado 2, se recomienda modificar el apartado con el siguiente tenor “(…) *debe de ser objeto de una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas, la legislación sectorial que pudiese afectar a la misma y con un desarrollo sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. Se prestará especial atención a la adopción de medidas que puedan contribuir a la adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, así como a la mitigación de factores que acentúen el mismo*”. Piénsese que, respecto la primera modificación propuesta, los planes de ordenación de recursos naturales de los espacios naturales protegidos prevalecen respecto los demás instrumentos de ordenación ex art. 19.2 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB, en adelante).

Asimismo, se recomienda fijar cómo se van a integrar, relacionar, jerarquizar estas directrices para la protección del litoral con el resto de instrumentos de ordenación de las distintas Administraciones Públicas, incluidos los propios de ámbito autonómico.

8.33.2.- En relación con el apartado 3, debería de analizarse cómo es posible implantar actos, usos y actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico incluido en el espacio litoral en ausencia de instrumento de ordenación territorial, o, no estando expresamente previstas en el mismo.

8.33.3.- En relación con el apartado 4, habría de tenerse en cuenta lo expuesto a continuación.

Debe interpretarse necesariamente de conformidad con el art. 25 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC, en adelante), de modo que no podrían entenderse compatibles con las mismas los usos, actos y actuaciones de transformación urbanística contempladas en dicho precepto básico. En este sentido, de acuerdo con el FJ 10º de la STC 161/2019, de 12 de diciembre:

“Las prohibiciones referidas a la zona de servidumbre de protección, que tienen la finalidad de proteger los valores naturales y paisajísticos del demanio, son normas de legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el transitorio. Conforme a la doctrina constitucional [entre otras, SSTC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991, 149) , FJ 8 a); 198/1991, de 17 de octubre (RTC 1991, 198) , FJ 3 f); 233/2015, de 5 de noviembre (RTC 2015, 233) , FFJJ 8 y 16, y 6/2016, de 21 de enero (RTC 2016, 6) , FJ 4 a)],



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 45/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

en ambos casos se trata de regulaciones que el Estado puede legítimamente adoptar en cuanto con ellas fija, en atención a la tutela de los intereses ambientales y de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, un marco que ha de ser respetado por la legislación autonómica.

Por tanto, si el silencio de la norma acerca del respeto a las limitaciones a la edificación que deriva de la legislación estatal de costas se interpretase en el sentido de que el incremento de edificabilidad que regula puede acordarse al margen de dichas limitaciones, la norma sería inconstitucional, tal como los actores denuncian.

Sin embargo, como recuerda la STC 20/2017, de 2 de febrero (RTC 2017, 20) , FJ 9, en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, han de tenerse en cuenta dos precisiones. La primera, que “es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (SSTC 14/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 14) , FJ 5 y 17/2016, de 4 de febrero (RTC 2016, 17) , FJ 4), de modo que “siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal” (STC 185/2014, de 6 de noviembre (RTC 2014, 185) , FJ 7). La segunda precisión se refiere a que la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

Ambas circunstancias concurren en el presente caso.

El silencio de la norma impugnada no puede interpretarse en un sentido excluyente de los mecanismos que el Estado ha previsto para acomodar el ejercicio de las competencias autonómicas con las medidas adoptadas para la protección del dominio público marítimo-terrestre. En tal sentido, nada hay en el precepto recurrido que impida que, en la elaboración de los necesarios planes especiales o estudios de detalle a los que se refiere el apartado seis del precepto, resulte de aplicación la legislación estatal en materia de costas [art. 112 a) de la Ley 22/1988], en lo relativo al informe preceptivo y vinculante que ha de emitir la administración del Estado sobre planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22/1988 y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación [al respecto, STC 149/1991, FJ 7 A) c) y D) a)]. De este modo, es posible evitar la colisión de las competencias estatales y autonómicas cuando ambas actúan, simultáneamente, sobre la zona de la servidumbre de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 46/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

protección, preservando así las prohibiciones que, por razones medioambientales ha establecido el Estado.

Así entendido, el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducido por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, no incurre en la vulneración constitucional que los recurrentes denunciaban. Esta interpretación se llevará al fallo”.

8.34.- **Artículo 36:** En relación con el apartado 2, siendo conceptual y competencialmente ámbitos distintos, no parecería que los instrumentos de ordenación urbanística general pudieran ser donde debieran desarrollarse las políticas de ordenación territorial, incluso en ausencia de determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

8.35.- **Artículo 37:** En el apartado 1, a efectos de evitar la repetición de definiciones o contenido que aparecen reflejadas en otras normas jurídicas (lex repetita), podría prescindirse de la repetición de la definición que aparece en el art. 1.a) Convenio Europeo del Paisaje.

En relación con el apartado 2, advertiremos cómo debe velarse por la interacción de la política del paisaje con los instrumentos de planificación ambiental, especialmente con los planes de ordenación de recursos naturales que tienen prevalencia respecto el resto de instrumentos de ordenación sectorial ex art. 19.2 LPNB.

8.36.- **Artículo 38:** En el apartado 2, debería de señalarse, al menos, qué Administración Pública y/u órgano resulta competente para su aprobación.

8.37.- **Artículo 39:** En el apartado 2, en el subapartado e), se sugiere modificar la expresión “corporaciones locales” por “el resto de Administraciones Públicas”.

8.38.- **Artículo 41:** En relación con el apartado 3, advertiremos que resultaría redundante mencionar “las Corporaciones Locales y de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas”.

En el apartado 4 se recomienda señalar el plazo y los efectos de la posible no emisión en plazo de los informes.

8.39.- **Artículo 44:** En el apartado 1, en el subapartado a), se recomienda añadir un inciso final “durante la vigencia del Plan”, en los términos del vigente art. 11 LOTA.

En relación con el apartado 2, en el subapartado e), a efectos de una mayor precisión gráfica, se recomienda la utilización de cartografía y/u ortografía georreferenciada, debiendo analizarse si sería recomendable fijar una escala homogénea para la planimetría.

8.40.- **Artículo 45:** En el apartado 5 se sugiere la supresión del mismo, ya que dicha participación pública ha de sujetarse a las previsiones del art. 133.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, al



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 47/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

tratarse de disposiciones de carácter general, en la que además de lo señalado en este apartado, se prevé dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Por tanto, o se reproducen los trámites preceptivos que aparecen en la norma básica, o bien, se decide por su remisión al mismo (o incluso, como recomendamos, para evitar el fenómeno de *lex repetita*, su supresión).

8.41.- Artículo 46:

8.41.1 Se recomienda una alteración de la denominación de dicho nomen iuris, pues parecería que la gestión territorial, genéricamente, entronca de manera más natural con la competencia de urbanismo.

8.41.2 Resulta necesario una regulación de los principales hitos del contenido, alcance y tramitación, sin que parezca que quepa diferirlo todo a la vía reglamentaria.

8.42.- Artículo 50:

8.42.1 Por razones de seguridad jurídica, se recomienda la formulación de un Anexo donde aparezcan, si quiera a título enunciativo, las actividades de intervención singular con incidencia supralocal que pudieran declararse de Interés Autonómico, a semejanza del Anexo II LOTA.

8.42.2 En el subapartado c) del apartado 5 se recomienda sustituir el término licencia por el de “acto de control preventivo municipal”, por si, en su caso, hubiese supuestos de actuaciones de carácter privado sujetas, en este contexto, a declaración responsable.

8.43.- **Artículo 52:** En relación con los apartados 1 y 3 habría de tenerse en cuenta lo expuesto a continuación.

Por un lado, tal como se ha expuesto en el artículo 50 A-LISTA, por razones de seguridad jurídica, se recomienda la formulación de un Anexo donde aparezcan, si quiera a título enunciativo, actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, lo que conlleva una mayor concreción del ámbito material de aplicación. En este sentido, no parece que quedase claro su ámbito de aplicación con una simple remisión al artículo 21.2 A-LISTA, puesto que el tenor de este precepto con relación al art. 52 no termina de poder ser interpretado de manera sistemática y coherente.

Por otro, bajo el prisma de la adecuada colaboración, cooperación y respeto al principio de lealtad institucional, parecería contrario al orden de distribución constitucional de competencias que la materia “ordenación del territorio” pudiese condicionar mediante un informe vinculante (y, en caso de su no emisión, debiendo entenderse desfavorable) las competencias estatales sectoriales cuando éstas dispongan de un título más específico. En este sentido, la STC 46/2007, de 1 de marzo señala que “en consecuencia, previa la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 48/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

impidan su ejercicio”. Incluso, añade que “el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 A)”.

Con mayor claridad, la STC 204/2002, de 31 de octubre, señala, sobre un supuesto similar, que la implantación de actuaciones de la Administración General del Estado «*serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo*». Respecto a informes de este signo, hemos declarado en caso similar que no puede pretenderse que sean vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas (STC 40/1998 [RTC 1998, 40] , F. 34).”

8.44.- **Artículo 53:** Se regula la suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística.

Esta novedad se establece de modo análoga a la prevista en el régimen de protección cautelar de los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos ex art. 23 LPNB, si bien, debe de tenerse en cuenta que ésta se predica respecto de actos, mientras que esta novedad se proyecta sobre instrumentos de planeamiento, condicionando las competencias municipales que coexisten con las autonómicas. Como señala la Sentencia 258/2011, de 7 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (rca 113/2010) “la autonomía municipal está constitucionalmente garantizada, pero ello no significa que los instrumentos de ordenación del territorio, que lo son a la vez de ordenación urbanística, no puedan y deban vincular a esta - v. artículo 33 de la Ley 5/2006, de 2 mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”.

Empero el respeto al principio de autonomía local, so pena de petrificar el modelo de ciudad de manera prolongada, exige que dicha redacción preceptúe los criterios de motivación, prudencia y proporcionalidad en el uso de la presente cláusula potestativa e, incluso en el caso de no resultar afectada íntegramente la ordenación territorial, se pudiera permitir la aprobación parcial de aquellos ámbitos que no tienen esa trascendencia supralocal, previo informe favorable de la Consejería competente en la materia, como parece deducirse del primer inciso del segundo apartado.

Finalmente, debe dejarse constancia de que la redacción actual parece referirse en los apartados primero y segundo a la suspensión de la tramitación de la modificación del instrumento de planeamiento urbanístico, mientras que el apartado tercero parece referirse a la suspensión de los contenidos de las innovaciones.

8.45.- **Artículo 55:** En el apartado 2 se prevé la aplicación directa de las determinaciones de los planes en cuestión respecto de los instrumentos jerárquicamente subordinados, en el caso de no



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 49/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

adaptación en los plazos señalados, lo que igualmente requerirá un juicio de proporcionalidad, caso a caso, en el establecimiento de dicho plazo.

8.46.- **Artículo 61:** En relación con lo dispuesto en sus apartados primero y segundo, y sin perjuicio de que las directrices que allí se señalan deban tenerse en cuenta con carácter general siempre que se ejercite la competencia de ordenación urbanística por los poderes públicos, resulta conveniente que se identifiquen con claridad los instrumentos de ordenación urbanística que de manera específica habrán de cumplir con las señaladas directrices, incluyendo las determinaciones que en dichos apartados se establecen, que a criterio de este Gabinete Jurídico serían en todo caso los instrumentos de ordenación urbanística general.

Además, y concretamente respecto del apartado primero, y en relación a la referencia que hace in fine "...debiendo los nuevos crecimientos cumplir con lo establecido en el artículo 30", nos remitimos a lo ya señalado en relación con este precepto en el sentido de que los nuevos crecimientos se justifiquen por su interés público y social y teniendo siempre y en todo caso en cuenta la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible.

Respecto del apartado tercero, y en relación con las actuaciones de nueva urbanización "que se prevean o se posibilite delimitar" nos remitimos a lo ya señalado respecto del artículo 24. Es decir, este apartado permite que el Plan General de Ordenación Municipal no delimite las actuaciones de nueva urbanización sino que simplemente establezca "criterios y directrices" al respecto. Tampoco el precepto determina en qué deban consistir tales criterios o directrices, limitándose a indicar que "deberán garantizar, en todo caso, una adecuada equidistribución de cargas y beneficios". Consideramos que estos criterios y directrices deberán garantizar también y en todo caso el adecuado equilibrio entre el derecho de propiedad privada y la libertad de empresa respecto de estas actuaciones de transformación que no quedan delimitadas en el Plan. Recordamos lo expuesto en relación con el artículo 24, con fundamento en la normativa básica, en el sentido de que para iniciar una actuación de transformación urbanística y, más concretamente, para la participación de los particulares no propietarios, es necesario que la Administración competente haya optado por la iniciativa pública con participación privada. Entendemos que tales criterios y directrices deben quedar desarrollados en el texto legal a fin de que queden garantizados los extremos antes indicados. Sobre esta cuestión volveremos en relación con el artículo 63, relativo al Plan General de Ordenación Municipal.

El apartado cuarto, en su segundo inciso, regula la reserva de un 10% de la superficie total para zonas verdes en las actuaciones de nueva urbanización. Es criticable este inciso por cuanto lo que en él se regula debería encuadrarse en el régimen de las actuaciones de transformación urbanística y, por tanto, en el Título II del Anteproyecto, y más específicamente en su artículo 31, relativo a los deberes de la promoción de las actuaciones de nueva urbanización. De hecho, el artículo 18.1 TRLSRU, de carácter básico, regula esta reserva de suelo para zonas verdes como un deber vinculado a la promoción de actuaciones urbanísticas. Por su parte, este apartado cuarto in fine permite modular reglamentariamente la reserva del 10% que allí se establece para zonas verdes en función de las características del municipio, siendo deseable que se precisase más en la norma el supuesto habilitante para que el reglamento module esta reserva. En este línea, podría indicarse "...*pudiéndose*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 50/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

modular reglamentariamente cuando, en función de las características del municipio, se cuente con una alternativa equivalente que haga innecesaria la reserva”.

En relación con el apartado quinto cabe hacer la misma crítica que desde el punto de vista sistemático se ha hecho respecto del apartado anterior por cuanto lo que allí se establece pertenece al régimen de las actuaciones de nueva urbanización, por lo que tendría una ubicación más adecuada en dicho precepto. De mantenerse este apartado, debería indicarse al menos, y puesto que el artículo 61 está llamado a regular las directrices de ordenación urbanística, el instrumento de ordenación al cual corresponde concretar esta reserva.

El apartado sexto, relativo al subsuelo, permite en los términos que en dicho apartado se señalan, que pueda destinarse el subsuelo a aparcamientos y otro tipo de dotaciones privadas manteniéndose en superficie el uso dotacional público. Respecto de este apartado cabe hacer las siguientes observaciones: a) el supuesto previsto será procedente no sólo cuando se acredite un mejor funcionamiento en términos sociales y económicos de las dotaciones públicas del municipio sino que además deberá quedar debidamente garantizada la protección del bien de dominio publico en su integridad así como el uso o servicio público que vaya a desenvolverse en la superficie. b) Debe indicarse el instrumento o instrumentos a los que concierne esta directriz. c) En cuanto a la utilización de fórmulas de colaboración público-privadas, se entiende que en relación con la explotación del subsuelo, se considera más adecuado no predeterminar este régimen de explotación para todos los supuestos, por lo que se propone añadir el término “en su caso” de tal forma que el apartado indique “...utilizando, en su caso, fórmulas de colaboración público-privadas...”. d) En cuanto al inciso último, relativo a la posibilidad de desafectar el subsuelo, debe suprimirse por no ser objeto de regulación de una norma urbanística. En efecto, y una vez posibilitada por el instrumento de ordenación urbanística los usos distintos e independientes de suelo y subsuelo, la desafectación o previa segregación de este último como finca independiente se hará de conformidad con lo previsto en la normativa patrimonial que resulte de aplicación.

8.47.- **Artículo 63:** El Plan General de Ordenación Municipal, al que se refiere la Exposición de Motivos como aquel instrumento con el se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo, presenta en el Anteproyecto un objeto más indefinido que en la LOUA, señalando el apartado primero que este instrumento “tiene por objeto establecer el modelo general de ordenación del municipio”. El correlativo artículo 8.1 LOUA se refiere al equivalente Plan General de Ordenación Urbanística como aquel que establece la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organiza la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo. Por su parte, y sin perjuicio de que en su apartado primero se establecen una serie de extremos que habrá de comprender el Plan, es lo cierto que en el precepto que comentamos se renuncia a establecer una serie de determinaciones relativas a la ordenación estructural, es decir, aquella que define la estructura general y orgánica del modelo urbanístico-territorial propuesto. Debe tenerse en cuenta en este sentido que tal y como señala el artículo 4.2 TRLSRU, de carácter básico, la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística debe garantizar la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 51/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

por cualesquiera sujetos, públicos y privados. Hecha esta consideración anterior, cabe poner de manifiesto que la opción de legislador de no regular con más detalles determinados contenidos mínimos esenciales del Plan, así como el hecho de no calificarlos de ordenación estructural puede suponer una merma en el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de sus competencias urbanísticas en el sentido expuesto, teniendo en cuenta además, como veremos más adelante, que como novedad en el Anteproyecto, la aprobación definitiva de este Plan deja de corresponder a la Comunidad Autónoma, sustituyéndose por un informe preceptivo y vinculante. Nos remitimos en este punto a lo señalado en la consideración jurídica 8.52.1 del presente informe, en relación con la configuración que hace el anteproyecto de las competencias autonómicas en materia de planeamiento.

Dicho esto, y de un modo más particular en relación con el precepto que comentamos, el apartado primero en su letra e) establece que el Plan debe comprender “los criterios y directrices” para las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común que no queden delimitadas en el propio Plan, pero no define el Anteproyecto, como ya hemos señalado con anterioridad, qué deba entenderse por tales criterios y directrices, ni cuál ha de ser el contenido de los mismos. Consideramos que si se admite, como es el caso, que estas actuaciones de nueva urbanización no estén delimitadas con el suficiente detalle en el Plan, tales criterios y directrices deberán ser lo suficientemente detallados como para permitir que sea en este plan, y no en un plan de desarrollo posterior, donde quede debidamente articulado el equilibrio entre el derecho de propiedad de estos suelos y la libertad de empresa, de conformidad con las bases estatales en esta materia.

El apartado primero, en su letra f), se refiere a las actuaciones de nueva urbanización “que se estimen convenientes o necesarias”. Teniendo en cuenta la literalidad del artículo 30, así como las observaciones hechas al respecto, consideramos que debe suprimirse el término “convenientes”.

En relación con su apartado segundo, procede indicar que aquellas determinaciones del Plan a las que se atribuye carácter normativo por estar referidas al suelo rústico deberían estar reguladas con más detalle. Por su parte, el inciso segundo de este apartado hace referencia a las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, no sabemos si a las delimitadas o a las no delimitadas o a ambas. En cualquier caso, y tratándose de suelo rústico dichas determinaciones merecen también la calificación de normativas.

8.48.- **Artículo 64:** La regulación de este Plan es similar a la que se contiene en el artículo 11 LOUA, señalándose en el apartado segundo, al igual que en el texto vigente, que este Plan comprenderá las determinaciones propias de los Planes Generales de Ordenación Municipal que sean adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico. Sin embargo, y a diferencia de la norma actual, en la cual se regulan con detalle las determinaciones de ordenación estructural y de ordenación detallada del Plan General, debe tenerse en cuenta que la regulación que ahora se propone es sensiblemente más reducida e imprecisa por lo que el apartado segundo de este precepto, si bien de la misma literalidad que el correspondiente de la LOUA, podría considerarse una remisión en blanco al reglamento. En consecuencia, consideramos que este precepto debe regular los contenidos mínimos esenciales de este Plan.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 52/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.49.- **Artículo 65:** Por las mismas razones expuestas con anterioridad, este precepto debe regular un contenido mínimo, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario, que garantice a nivel legal el objeto del Plan.

8.50.- **Artículo 66:** En su apartado primero incluye determinaciones que pueden tener la consideración de ordenación estructural del municipio. De hecho, la Exposición de Motivos se refiere a un “sistema dual de planeamiento” integrado por el Plan General de Ordenación Municipal y este Plan de Ordenación Urbana, refiriéndose a este último como “instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de regeneración y rehabilitación de esta”. Nos remitimos en este punto a lo señalado en la consideración jurídica 8.52.1 del presente informe en relación con la configuración que hace el anteproyecto de las competencias autonómicas en materia de planeamiento, siendo inexcusable en este punto poner en relación el artículo objeto de comentario con lo dispuesto en el artículo 75.2.b), al que luego nos referiremos, por cuanto la intervención de la Comunidad Autónoma en relación con este Plan queda reducida a la emisión de un informe preceptivo y no vinculante.

Este apartado primero, en su letra f), distingue entre actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística, introduciendo confusión en cuanto a estos conceptos, siendo así que, en coherencia con lo señalado en el artículo 24.1, debería referirse a actuaciones de transformación urbanística de mejora urbana y de reforma interior.

8.51.- **Artículos 67 y 68:** En relación con ambos planes, y en la medida que contengan determinaciones que afecten a la ordenación estructural de la ciudad no incluidos con el suficiente detalle en el Plan General de Ordenación Municipal, deberán ser estos artículos los que determinen el contenido mínimo esencial que habrán de comprender estos instrumentos de ordenación urbanística detallada, evitándose una remisión en blanco a la norma reglamentaria. Por su parte, en estos planes, por cuanto en ellos se puede establecer la delimitación y ordenación detallada, así como la programación de actuaciones de transformación urbanística, se deberán respetar los criterios y directrices establecidos al respecto, ya sea en el Plan General de Ordenación Municipal o en el Plan de Ordenación Urbana. Como ya se ha señalado, dichos criterios y directrices habrán de ser lo suficientemente explícitos y concretos como para garantizar el adecuado equilibrio entre los derechos que integran la propiedad del suelo y la libertad de empresa, con sujeción a lo dispuesto en las bases estatales respecto de este punto.

8.52.- **Artículo 75:**

8.52.1.- En su apartado primero atribuye a los Ayuntamientos la competencia para tramitar y aprobar, con carácter general, todos los instrumentos de ordenación urbanística, en consonancia con lo señalado en la Exposición de Motivos, en la cual se establece como uno de los objetivos de esta nueva norma llevar a cabo un reparto de competencias basado en el reconocimiento pleno de las competencias locales en materia de planeamiento urbanístico. Pues bien, en relación con este punto cabe resaltar que este reconocimiento de competencias locales en materia de planeamiento urbanístico, que en ocasiones y como veremos va más allá del reconocimiento de las funciones propias integrantes de la autonomía local constitucionalmente garantizada, no puede suponer en ningún caso



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 53/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

una renuncia por parte de la Comunidad Autónoma a las competencias que en esta materia le corresponden y que tienen que ver con la preservación y garantía del interés supralocal subyacente en el planeamiento. Dicho esto, resulta de interés realizar una reflexión y valoración jurídica sobre cómo quedan configuradas en el borrador sometido a informe las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de planeamiento. Para ello nos referiremos, en primer lugar, al nuevo esquema que respecto del planeamiento establece el Anteproyecto; y en segundo lugar, abordaremos de forma más concreta la competencia autonómica en esta materia, que ya no va a consistir en la aprobación definitiva del plan sino en la emisión de un informe preceptivo y, en ocasiones, vinculante.

En efecto, por un lado, el artículo 60, relativo a los instrumentos de ordenación urbanística y complementarios, presenta una innovación sustancial respecto del régimen hasta ahora vigente, ya que no clasifica el planeamiento urbanístico en planes generales, por un lado, y planes “de desarrollo”, por otro, como realiza el artículo 7 LOUA, sino que establece dos niveles de planeamiento a los que denomina “instrumentos de ordenación urbanística general” e “instrumentos de ordenación urbanística detallada”. Se pretende con ello, tal y como se señala en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, simplificar la visión del planeamiento general como un “acumulador de contenidos y determinaciones” que venían a complicar su tramitación. De este nuevo esquema que establece la norma se infiere, como luego tendremos ocasión de corroborar respecto de los distintos planes en particular, que los instrumentos generales no van a comprender una serie detallada de contenidos y determinaciones concretas, que deban ser desarrolladas por los instrumentos del segundo nivel, sino que existen determinaciones concretas que, si bien tienen cabida en las directrices del instrumento general, se planifican por primera vez en los instrumentos detallados, los cuales no sólo desarrollan en algunas ocasiones los planes generales sino que otras los complementan, tal y como señala la Exposición de Motivos del Anteproyecto: *“este sistema dual de planeamiento, que sin duda viene a clarificar el marco actual, se complementa y desarrolla con un sistema de instrumentos de ordenación de segundo nivel”*. Debemos señalar en relación con este primer punto que, si bien es loable el fin perseguido por el Anteproyecto en el sentido de simplificar y aligerar de contenido los instrumentos urbanísticos, la nueva norma debe regular un contenido mínimo, especialmente en aquellos casos en los que, por tratarse de instrumentos de ordenación urbanística general, existen unos intereses supralocales que pueden resultar afectados. En tal caso, se considera necesario que el Anteproyecto regule con el detalle necesario aquellos contenidos y determinaciones que deben ser considerados como de ordenación estructural a fin de que el interés supralocal quede debidamente garantizado.

Por otro lado, uno de los objetivos de la nueva norma, tal y como se señala en su Exposición de Motivos, es el reforzamiento de la autonomía local, que en materia de planeamiento se traduce entre otros extremos en el hecho de que se atribuye a los Ayuntamientos, artículo 75, con carácter general la competencia para la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, señaladamente, el Plan General de Ordenación Municipal, sobre el que pesa el importante cometido de establecer el modelo general de ordenación del municipio.

Pues bien, debemos de partir en esta materia de la idea de que el reparto competencial que realiza nuestra Constitución en materia de urbanismo atribuye la competencia exclusiva en esta materia a las Comunidades Autónomas, correspondiendo al Estado únicamente intervenciones puntuales al



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 54/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

amparo de determinados títulos competenciales del artículo 149. Esta competencia autonómica exclusiva ha sido asumida igualmente con este carácter en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, cuyo artículo 56.3 dispone que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística”*. Esta competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sólo se ve limitada por el deber de respetar la autonomía local, la cual no presupone, como tiene señalado el Tribunal Constitucional, que la aprobación de los planes deba corresponder a los Ayuntamientos. En efecto, la STC 240/2006, FJ 10, señala que *“la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, «en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (F. 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, «lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación» (STC 159/2001 [RTC 2001, 159], F. 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo [RTC 1998, 109], F. 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, F. 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga «a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», y la norma cuestionada «no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado», puesto que les atribuye «competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional» (STC 159/2001 [RTC 2001, 159], F. 12)”*.

Expuesto lo anterior, la concurrencia de las dos circunstancias que hemos puesto de manifiesto, el reforzamiento de la autonomía local, por lado, que pasa a asumir con carácter general la aprobación de los planes, quedando reducida la competencia autonómica a la emisión de un informe preceptivo, y sólo en ocasiones vinculante, por un lado, y la sensible reducción del contenido y concreción de los instrumentos urbanísticos, específicamente los de carácter general, nos lleva a plantear que esta nueva configuración de las competencias autonómicas en materia de urbanismo pueda ser insuficiente para el pleno ejercicio de las políticas públicas que en esta materia corresponden a nuestra Comunidad, en los términos establecidos en el artículo 56 del estatuto, anteriormente transcrito.



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 55/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En consecuencia, y como conclusión a lo anteriormente expuesto, consideramos que la limitación de la competencia autonómica a la emisión de un informe preceptivo y vinculante en relación con los instrumentos de ordenación urbanística general, debe ir acompañada de una regulación legal en la cual se establezcan con precisión los contenidos determinantes de la ordenación estructural de un municipio a fin de que esta competencia autonómica de informe sea eficiente para preservar y garantizar el interés supralocal y el modelo general de ciudad que el Anteproyecto trata de alcanzar.

Por último, téngase en cuenta que la atribución de nuevas competencias como propias de los municipios deberá realizarse de conformidad con lo establecido al respecto por el artículo 25 LBRL, cuyo apartado 3 dispone que *“las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”*. Por su parte, el apartado 4 del mismo precepto señala que *“la Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”*.

8.52.2.- Expuesto esto anterior, y en relación específicamente con el precepto que comentamos, el citado apartado primero extiende estas competencias a las “innovaciones” de los planes, debiendo observarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86, al que luego haremos referencia, la innovación puede suponer una revisión, es decir, un cambio en el modelo de ordenación establecido en el instrumento de ordenación urbanística, razón por la cual la referencia a las innovaciones del plan debería de suprimirse de este apartado, o al menos, debería sustituirse el término “revisiones” por el de “modificaciones”, de alcance más limitado, de conformidad con lo dispuesto en el ya citado artículo 86.

En relación con lo dispuesto en su apartado segundo, letra a), en cuanto a la competencia autonómica para tramitar y aprobar los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal o ámbito supramunicipal y sus innovaciones, se propone, en línea con el objetivo del legislador de reforzar las competencias locales, limitar la competencia autonómica a aquellos Planes Especiales que tengan incidencia supralocal, entendiendo que existe en estos planes un interés general por encima de lo local. Por contra, cuando el Plan Especial simplemente tenga un ámbito supramunicipal, la competencia para tramitar y aprobar podría residenciarse en los Ayuntamientos afectados, aplicando las correspondientes fórmulas de coordinación.

El apartado segundo, en su letra b), prevé el informe autonómico, preceptivo y vinculante, en los supuestos que en dicho apartado se señalan. 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



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 56/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

comprender unas determinaciones genéricas, desapareciendo un contenido concreto y detallado del instrumento general, con una 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.

8.53.- **Artículo 76:** En su apartado primero se atribuye carácter preceptivo a la consulta pública previa cuando se trate de instrumentos de ordenación urbanística general y del Plan de Ordenación Urbana, mientras que dicha consulta tendrá carácter facultativo en el resto de los casos. No obstante, y 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.

Respecto del apartado segundo, suprimase por ser innecesario en la norma, el inciso *“...y sin perjuicio de la responsabilidad en que puedan incurrir las citadas Administraciones sectoriales ante la falta de respuesta”*. En este mismo apartado, consideramos que debe suprimirse asimismo el último inciso, *“la información facilitada será vinculante para el contenido del posterior informe preceptivo”*. La información a que se hace referencia está integrada por una serie de datos objetivos, los cuales habrán de ser tenidos en cuenta por el órgano asesor, sin necesidad de que la norma haga indicación alguna al respecto.

8.54.- **Artículo 77:** En cuanto a su apartado primero, no es propio de la figura del avance tener un contenido delimitado y concreto, por lo que se propone sustituir la expresión *“concretará y definirá”* por la de *“contendrá orientaciones acerca de”* o similar.

Por su parte, el apartado tercero atribuye al avance el carácter de borrador a los efectos del procedimiento ambiental correspondiente, debiéndose estar en este punto a lo dispuesto en dicha normativa sectorial, por lo que consideramos que este apartado debe suprimirse.

8.55.- **Artículo 78:** El apartado segundo se refiere al supuesto en el cual el instrumento de ordenación urbanística deba someterse a evaluación ambiental estratégica, señalando que en tal supuesto *“el documento de aprobación inicial tendrá la consideración de versión preliminar del plan y se acompañará del estudio ambiental correspondiente”*. Sobre este extremo consideramos que ha de estarse a lo que disponga la legislación ambiental, por lo que el Anteproyecto no debería entrar a regular estos extremos.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 57/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Su apartado tercero, párrafo segundo, hace referencia a un órgano colegiado de coordinación, cuya organización y funcionamiento se determinará reglamentariamente, limitándose la norma a señalar que le corresponderá coordinar “el contenido y alcance” de los diferentes pronunciamientos previamente realizados por los órganos sectoriales. Esta función de coordinación referida al contenido y alcance de los informes sectoriales tiene un componente de valoración de dichos informes con el consiguiente menoscabo de la competencia correspondiente a dichos órganos sectoriales. Se propone en consecuencia su supresión, quedando limitado el precepto a señalar que le “corresponderá coordinar los diferentes pronunciamientos dentro de los límites establecidos por la legislación sectorial que regula su emisión”.

El apartado cuarto de este precepto prevé cuatro trámites adicionales en función de la naturaleza y alcance del instrumento de ordenación urbanística. Por razones de seguridad jurídica la norma debe precisar cuáles son los procedimientos concretos en los que estos trámites serán exigibles.

En relación con la letra a) téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 25.7 TRLSRU, el cual dispone que *“en todo caso, en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberá asegurarse el trámite de audiencia a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas”*, concepto este claramente más amplio que el de “municipios colindantes”.

En relación con la letra b) de este apartado cuarto, consideramos que podría ser insuficiente la comunicación que allí se prevé, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 22.3 TRLSRU, conforme al cual *“en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico. b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso. c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras. Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada”*.

Por su parte, y en relación con el trámite previsto en la letra c, consistente en un *“llamamiento al trámite de información pública”* a las personas propietarias, según las certificaciones catastrales y del Registro de la Propiedad, valórese el riesgo que puede suponer introducir este trámite, por otro lado no necesario, para el caso de que pudieran eventualmente existir personas propietarias que no figurasen en dichas certificaciones y que, en consecuencia, no fueran objeto de llamamiento, teniendo en cuenta las consecuencias que dicho defecto de tramitación pudiera acarrear.

Igualmente, el apartado quinto debe precisar en qué supuestos se considera que la modificación es sustancial y, en consecuencia, es preceptiva la nueva información pública. En cuanto al



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 58/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

último inciso de este apartado, y para mayor seguridad jurídica en cuanto a los casos en los que deba solicitarse nuevo informe sectorial, se propone la siguiente redacción: *“Deberá solicitarse nuevo informe sectorial si dichas modificaciones afectaran al contenido de un informe ya emitido”*.

En cuanto al apartado séptimo, si bien no tiene la claridad en su redacción que sería deseable, parece que el sentido del precepto es que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo ratifique, en su caso, el informe emitido en la fase inicial. En tal caso, el precepto debe guardar la debida consonancia con el artículo 75.2, relativo a las competencias autonómicas en la tramitación de los planes. Se propone la redacción siguiente: *“Cuando de conformidad con lo señalado en el apartado 3 de este artículo, se hubiera emitido informe preceptivo por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, le será remitido nuevamente a través del órgano colegiado de coordinación a efectos de que lo ratifique, en su caso, con carácter previo a su aprobación definitiva. El informe de ratificación o, en su caso, el nuevo informe deberá ser emitido en el plazo máximo de un mes”*.

8.56.- **Artículo 79:** En relación con lo dispuesto en el apartado primero de este artículo, téngase en cuenta que el borrador sometido a consulta refuerza las competencias municipales en materia de tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, de tal manera que, conforme se señala en el artículo 75, corresponden a los Ayuntamientos las competencias para la tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, que dejan así de ser procedimientos bifásicos, con la única salvedad prevista en el apartado segundo, letra a), de dicho artículo 75, esto es, los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal o ámbito supramunicipal y sus innovaciones. Ello no obstante, las distintas posibilidades de aprobación definitiva que se prevén en este artículo 79 pueden entenderse justificadas en la complejidad y especialidades propias de este tipo de procedimientos, no sólo para aquellos casos en los que el acuerdo de aprobación definitiva corresponda a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sino también cuando corresponda al propio Ayuntamiento que lo tramita. Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, y de conformidad con el nuevo modelo de aprobación de los planes que se establece en el Anteproyecto, cabe realizar las siguientes observaciones: 1) la aprobación definitiva parcial, prevista en este apartado primero, letra a, quedaría reservada para los supuestos de deficiencias no sustanciales, siendo deseable que se indicara así expresamente, y ello para una mayor claridad y coherencia con lo que se prevé en la letra siguiente, referida a las deficiencias sustanciales, de tal manera que si, una vez tramitado el plan, este adolece de deficiencias no sustanciales podría ser aprobado, si bien sólo parcialmente a expensas de la debida subsanación de dichas deficiencias no sustanciales. Debemos analizar a continuación qué entiende el anteproyecto por deficiencias no sustanciales, deduciéndose por la literalidad del precepto que se trataría de aquellas deficiencias que *“no desvirtúan el modelo de aprobación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística de forma que las deficiencias detectadas no afecten a concretas partes del instrumento de ordenación susceptibles de gestión y ejecución autónomas”*. No se alcanza a entender el sentido de este aserto puesto que puede haber deficiencias que sí afecten al modelo de ordenación propuesto y que, sin embargo, no afecten a otras partes del instrumento susceptibles de ejecución independiente, por lo que consideramos que deberían concurrir ambas circunstancias, es decir, procedería la aprobación parcial cuando concurren deficiencias no sustanciales por no afectar al modelo propuesto ni a concretas



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 59/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

partes del instrumento susceptibles de ejecución independiente. En virtud de lo expuesto, el apartado que comentamos podría quedar redactado como sigue: *“La aprobación definitiva parcial podrá adoptarse cuando existan deficiencias no sustanciales por no desvirtuar el modelo de ordenación propuesto en el instrumento de ordenación urbanística y siempre que dichas deficiencias no afecten a concretas partes del instrumento de ordenación susceptibles de gestión y ejecución autónomas”*. 2) analizamos a continuación el último párrafo de este apartado primero, letra a, conforme al cual *“la parte no aprobada definitivamente podrá ser suspendida o denegada”*, pero de la lectura completa de este párrafo más bien se deduce que la parte no aprobada definitivamente podrá ser suspendida, y solamente en el caso de que, transcurrido el plazo correspondiente, no se hayan subsanado las deficiencias detectadas, se procederá a su denegación. Además, en relación con este punto observamos desproporcionado que, siendo el plazo del procedimiento de tres años, se establezca un plazo de dos para la subsanación de deficiencias no sustanciales, por lo que proponemos la limitación de este plazo al tiempo necesario para la subsanación, con el máximo de un año. 3) en cuanto a la suspensión de la aprobación definitiva prevista en la letra b de este apartado primero, procederá siempre que concurran deficiencias sustanciales que, en coherencia con lo señalado en la letra anterior, serán aquellas susceptibles de desvirtuar el modelo de ordenación, debiendo señalarse en relación con este punto que el anteproyecto no regula con el grado de detalle que sería deseable cuáles son aquellos contenidos o determinaciones del plan que por su carácter de ordenación estructural conforman el modelo de ordenación y, en consecuencia, no encontramos en el texto elementos suficientes para discernir cuándo estaríamos ante deficiencias sustanciales. Además de ello, de nuevo aquí se considera desproporcionado el plazo de dos años previsto en el precepto, por lo que se vuelve a proponer la suspensión del procedimiento por el tiempo necesario para la subsanación, con un máximo de un año.

En cuanto al apartado segundo de este precepto, el plazo para resolver debe empezar a contarse desde la fecha del acuerdo de inicio y no desde la aprobación inicial.

8.57.- Artículo 80: Se refiere este artículo a las personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística. Téngase en cuenta en este sentido lo ya señalado en relación con el artículo 24. En efecto, como ya se expuso al referirnos a aquel precepto, el artículo 9.7 LOUA, de carácter básico, reconoce esta iniciativa, tanto a los propietarios como a los no propietarios con el tenor siguiente: *“Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable”*. Por tanto es presupuesto básico e ineludible para el ejercicio de esta iniciativa que la Administración competente haya reconocido con carácter previo y en la forma que legalmente corresponda la iniciativa privada o pública en la actuación de que se trate y, en caso de que sea pública, que haya reconocido la participación privada. Por tanto introduce confusión e inseguridad jurídica que el precepto en cuestión se refiera a personas *“titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística”*, proponiéndose la redacción siguiente en cuanto al primer párrafo del precepto que comentamos: *“Aquellas personas que, de conformidad con lo señalado en la normativa básica estatal, puedan redactar y presentar a tramitación*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 60/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

el instrumento de ordenación de actuaciones de transformación urbanística, podrán impulsar la aprobación de los instrumentos conforme al procedimiento establecido en esta sección, con las siguientes particularidades”.

La letra c) de este precepto se refiere, in fine, al supuesto de aprobación definitiva por silencio positivo salvo que exista un informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable. Pues bien, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75, respecto de los planes que delimiten actuaciones de transformación urbanística, sólo será el informe preceptivo y vinculante respecto de las actuaciones de nueva urbanización, parece razonable que este inciso, en línea establecida ya por la LOUA, excluya el silencio positivo en aquellos supuestos en los que exista un informe preceptivo en sentido desfavorable. Se propone por tanto la eliminación del término “vinculante”.

8.58.- **Artículo 81:** En relación con la tramitación de los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística se realiza por este precepto una remisión en blanco a la norma reglamentaria, considerándose necesario que se regule un contenido mínimo legal acerca de estos procedimientos.

8.59.- **Artículo 84:** El apartado segundo de este precepto, relativo a la suspensión de autorizaciones y licencias, resulta improcedente desde un punto de vista sistemático, por cuanto el precepto objeto de comentario va referido a la vigencia de los planes, una vez producida la publicación del plan en los términos previstos en el artículo precedente, sin embargo este apartado regula la posibilidad de acordar la suspensión de autorizaciones y licencias durante la tramitación del plan. Por ello sistemáticamente estaría mejor ubicado en el apartado oportuno del artículo 78.

Al margen de esto anterior, y entrando en el contenido de este apartado segundo, lo dispuesto en este apartado tiene su antecedente en el artículo 27 LOUA, conforme al cual *“Las Administraciones competentes para la aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento, desde la adopción del acuerdo de formulación o, en su caso, desde la aprobación del Avance, podrán acordar la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, innovación de dichos instrumentos”.*

8.60.- **Artículo 85:** Este artículo, con mejor criterio que el previsto en el artículo 34 LOUA, el cual se refería a los efectos de la aprobación, se refiere a los efectos de la entrada en vigor del propio plan. Es por ello que, desde un punto de vista sistemático, el orden lógico sería que este precepto precediera al actual artículo 84, relativo a la vigencia y suspensión del plan. El apartado segundo, en su letra b), relativo a la declaración de situación de fuera de ordenación, debería indicar in fine, tal y como se hace actualmente en el artículo 34.1.b LOUA, “en los términos que disponga el instrumento de planeamiento de que se trate”, para mayor seguridad jurídica. En relación con el apartado tercero, no se alcanza a entender a qué supuesto está haciendo referencia. Suponemos, por su similitud con lo dispuesto en el artículo 34.1.c LOUA, que este apartado está pensando en las reservas de dispensación que allí se señalan. En tal caso, el lugar sistemático adecuado para este apartado tercero sería como un segundo párrafo del apartado segundo, letra c.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 61/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

El apartado cuarto, letra c, punto primero, se refiere a la realización de obras de reparación y conservación y aquellas obras que exija la habitabilidad o la utilización conforme al destino, debiendo entenderse que se trata de obras que se realizarán previa la autorización correspondiente, extremo este que debería ser aclarado. Por su parte, este apartado emplea la expresión “salvo las autorizadas con carácter conforme a la regla siguiente”, siendo evidente que en dicho inciso falta el correspondiente adjetivo, quizás “excepcional” por similitud con lo dispuesto en el artículo 34.2 LOUA. En coherencia con esto anterior, el punto segundo de este apartado, debería principiar con el adverbio “excepcionalmente”.

8.61.- **Artículo 86:** Su apartado primero, inciso segundo, contiene una remisión en blanco al reglamento para regular la documentación y el procedimiento que hayan de observarse en la modificación de los instrumentos de ordenación urbanística. En relación con este aspecto, la norma debería establecer unos contenidos regulatorios mínimos que garanticen la salvaguarda de los intereses que pudieran verse afectados. En cualquier caso, y respecto de este inciso segundo, debe sustituirse el término “modificación” por el de “innovación”, a fin de que la norma reglamentaria regule no sólo el procedimiento para modificar sino también para revisar. El apartado segundo no concreta el concepto de revisión, limitándose a decir que se entiende por revisión el cambio del modelo de ordenación. Teniendo en cuenta la regulación somera que hace el Anteproyecto en cuanto al contenido de los instrumentos de ordenación urbanística, especialmente el Plan General de Ordenación Municipal y el Plan de Ordenación Urbana, en los que se define el modelo de ciudad, se hace necesario que la norma legislativa defina de modo claro y preciso qué partes del plan conllevan la revisión del mismo, caso de verse afectadas. Esta falta de seguridad jurídica en cuanto a lo que deba entenderse por revisión de un instrumento urbanístico se ve agravada por lo dispuesto en el inciso segundo de este apartado segundo, el cual, haciendo de nuevo una remisión en blanco al reglamento, señala que “estos instrumentos se revisarán cuando se produzcan los supuestos o circunstancias que legal o reglamentariamente se prevean”. Consideramos pues que se está haciendo referencia a supuestos o circunstancias que han de quedar regulados en este borrador.

8.62.- **Artículo 87:** Consideramos que invade la esfera de la autonomía local imponer a los municipios el deber de aprobar textos refundidos de sus instrumentos de ordenación urbanística que hayan sido objeto de modificaciones, por lo que este precepto debería ser suprimido. En caso de mantenerse, debería sustituirse el término “que hayan sido objeto de modificaciones” por el de “que hayan sido objeto de innovación”, abarcando de esta manera también los supuestos de revisión.

8.63.- **Artículo 88:**

8.63.1.-Resultaría recomendable, por su trascendencia, incluir en esta Sección 1ª del Capítulo I del Título V del Anteproyecto de Ley, un precepto análogo al art. 112 LOUA, para el supuesto de existencia de bienes de dominio público en la correspondiente unidad de ejecución. Al hilo de ello, debe recordarse su importancia por el derecho que corresponde a las Administraciones Públicas a materializar el aprovechamiento que corresponda a los bienes de su propiedad que queden incluidos en una unidad de ejecución, sin perjuicio de la necesaria desafectación o mutación demanial que se haya



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 62/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de llevar a cabo cuando los mismos queden afectos a un destino urbanístico distinto al que tenían originalmente (cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2010).

8.63.2.- En relación con el apartado 1, haremos las siguientes indicaciones.

La gestión urbanística aparece como uno de los aspectos de la ejecución urbanística, cuestión que no aparece tan clara con la redacción del actual art. 5 LOUA.

Por otro lado, se recomienda una división más clara y sistemática de lo que comprende la gestión, la ejecución material y los demás aspectos de la ejecución urbanística, tal como refleja el actual art. 86 LOUA.

8.64.- **Artículo 89:**

8.64.1: En relación con el apartado 2 cabría indicar lo siguiente.

El art. 85.2 LOUA parte de atribuir íntegramente la actividad de ejecución a la Administración pública competente en los supuestos de determinación de un sistema de ejecución pública y, en todo caso, cuando tenga por objeto dotaciones, sin perjuicio de su gestión directa o indirecta, reserva que no hace el presente apartado y que parece permitir, en una lectura a sensu contrario, el segundo párrafo del art. 115.3 A-LISTA. Desconocemos si ha sido la real intención o simplemente una involuntaria preterición, lo que se deja advertido a los efectos oportunos, máxime con la consideración del art. 25 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 (expresamente aplicable según el subapartado a) del apartado primero de la Disposición transitoria séptima A-LISTA), por la que dichos usos se destinan a la colectividad, a la sociedad en su conjunto, con independencia, insistimos, de la forma de gestión de los mismos.

Igualmente, debe recordarse que, por cuanto suponen actividades que implican el ejercicio de potestades públicas o de autoridad, solo podrán ser ejercidas por las Administraciones Públicas competentes tanto respecto de la tramitación y aprobación de los actos de ejecución de los instrumentos de planeamiento como de las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, sanción y expropiación, como sí consigna expresamente el vigente art. 90.1 LOUA.

Asimismo, debe recordarse que el contrato de gestión de servicio público, como tal denominación, no forma parte de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, por lo que debe acomodarse dicha nomenclatura a dicho texto legal, cuestión que debe darse por reproducida respecto del art. 100.2 A-LISTA.

8.64.2.- Respecto, al apartado 3, debe llamarse la atención, por razones de sistemática, que debería mencionarse en el apartado b) la posibilidad de coadyuvar con las empresas urbanizadoras, a las que posteriormente se menciona en el art. 111 A-LISTA. Asimismo, debe dejarse constancia de que no se hace mención a la figura de la empresa constructora, como se hace en el apartado segundo del art. 97 ter LOUA.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 63/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.65.- **Artículo 90:** En relación con los apartados 2 y 3, téngase en cuenta las siguientes observaciones.

Debe recordarse que, con carácter básico, el art. 7.4 TRLS, “a los solos efectos de lo dispuesto en esta ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras”, de modo que el tenor literal de estos apartados deberá atenerse a lo dispuesto en dicho precepto. En el mismo sentido se pronuncia la STC 161/2019, de 12 de diciembre:

“(…) resulta, por tanto, preciso examinar las normas estatales que los actores entienden vulneradas. El art. 7.1 TRLSRU (RCL 2015, 1699) regula, a los efectos que nos ocupan, las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones edificatorias. Entre las primeras, se encuentran las actuaciones de urbanización, referidas al suelo urbanizable [apartado 1 a)], y las denominadas actuaciones de dotación [apartado 1 b)] relativas al suelo ya urbanizado. El art. 18 de la misma norma se refiere a los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, entre los que se encuentra la cesión de suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas, así como aquel, con destino a patrimonio público de suelo que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Ambos preceptos han de considerarse dictados legítimamente al amparo del art. 149.1.1 CE, en cuanto que, al contribuir a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes. Así lo reconoció la STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61), FFJJ 15 y 17, al afirmar que la regulación de los derechos y deberes de los propietarios del suelo forma parte de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.1 CE. La razón es que, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001, 164), FJ 21; 54/2002, de 27 de febrero (RTC 2002, 54), FJ 5, y 178/2004, de 21 de octubre (RTC 2004, 178), FJ 7) los deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico contribuyen a definir el régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana y, en cuanto tales, limitan el ejercicio de la competencia autonómica en materia de urbanismo, pues esa competencia “ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)” [STC 61/1997, FJ 6 b)]”.

8.66.- **Artículos 91 a 93** (Sección 2ª del Capítulo I del Título V): Debería de analizarse si la regulación de la Junta de Compensación (art. 103 A-LISTA) debería ubicarse en la presente Sección, “pues debemos partir de la consideración y finalidad de reparceladora de la Junta de Compensación, quien elabora y aprueba el proyecto de reparcelación, dirigido precisamente a hacer efectivo en el



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 64/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

último escalón de la ejecución urbanística, la justa distribución de beneficios y cargas, según expresa el art. 102 LOUA” (cfr. Sentencia 96/2016, de 25 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, rec. apelación 9/2013). Insiste la Sala en la idea de que “no se oculta en ningún momento la finalidad general que con la aprobación del instrumento de la reparcelación se alcanza en relación con el efectivo reparto justo e igual de los beneficios y cargas del planeamiento y, por descontado, con la realización también de la participación de la comunidad en las plusvalías generales por la ordenación del suelo, que también se consigue de esa forma”.

8.67.- Artículo 91:

8.67.1.- En el apartado 2, al igual que señalábamos en el art. 19 A-LISTA, pero en este caso, no con carácter facultativo, sino preceptivo, debe consignarse la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, en los términos señalados, con carácter básico, en el art. 16.2.in fine TRLS. Ello también ha sido puesto de relieve en el informe de 1 de julio de 2020 del Sr. Decano Territorial de Andalucía Occidental del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles, así como en el informe del Ilustre Colegio Notarial de Andalucía de 30 de junio de 2020.

8.67.2.- Con relación al apartado 5, como ya se reflejó en el informe de Servicios Centrales SSPI00027/16 ANTEPROYECTO DE LEY DE TANTEO Y RETRACTO EN DESAHUCIOS DE VIVIENDAS EN ANDALUCÍA, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 1/2010, DE 8 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA, Y SE MODIFICA LA LEY 13/2005, DE 11 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA VIVIENDA PROTEGIDA Y EL SUELO, solicitado a instancias Sra. Secretaria General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, se trata de una labor ínsita a las funciones de los Notarios y los Registradores.

Como reflejó la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1999, de 11 de noviembre, dictada sobre la Ley Foral Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención sobre Suelo y Vivienda, sobre la procedencia de estas funciones notariales y registrales: *“que a los Notarios, en cuanto fedatarios públicos, les incumbe en el desempeño de la función notarial el juicio de legalidad, sea con apoyo en una ley estatal o autonómica , dado que el art. 1 de la vieja Ley por la que se rige el Notariado, Ley de 28 de mayo de 1862 (NDL 22306), dispone que «El Notario es el funcionario público autorizado para dar fe, conforme a las leyes , de los contratos y demás actos extrajudiciales», función de garantía de legalidad que igualmente destaca el Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado , aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944 (RCL 1945\57 y NDL 22309), en su art. 145, párrafo 2, al imponer a los Notarios no sólo la excusa de su ministerio sino la negativa de la autorización notarial cuando «... el acto o el contrato, en todo o en parte, sean contrarios a las leyes, a la moral y a las buenas costumbres, o se prescinda por los interesados de los requisitos necesarios para la plena validez de los mismos». La función pública notarial incorpora, pues, un juicio de legalidad sobre la forma y el fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público, y cabe afirmar, por ello, que el deber del Notario de velar por la legalidad forma parte de su función como fedatario público. Por lo que concierne a la función registral de inscripción de las transmisiones de bienes sujetos a tanteo y retracto legal urbanístico, la función calificadora que realiza el Registrador de la Propiedad comporta, asimismo, un juicio de legalidad, atinente no sólo a la legalidad formal o*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 65/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

extrínseca del documento o título inscribible sino también , como establece el art. 18 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946\886 y NDL 18732), a «la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro». De lo anterior se desprende que la observancia de la legalidad, en este caso, de la normativa reguladora del tanteo y retracto previstos en la Ley Foral impugnada y, muy especialmente, del cumplimiento del requisito esencial de la notificación fehaciente de la transmisión de los inmuebles sujetos a tales derechos, no deriva sólo de la expresa exigencia contenida en los preceptos antes citados de la Ley Foral impugnada, sino también y más propiamente del deber general que, en sus respectivas funciones públicas notarial y registral, les viene impuesto a estos profesionales por las normas estatales por que se rigen”. Como señalaba dicho informe Atendiendo a razones similares, también encontramos precedente la imposición de este mismo deber sobre los Registradores de la Propiedad, pues, según el artículo 222.8 de la Ley Hipotecaria, “Los Registradores, en el ejercicio de su función pública, estarán obligados a colaborar entre sí, así como con los órganos jurisdiccionales, las Administraciones públicas y los Notarios.” En conclusión, los Notarios y los Registradores colaborarían con la Comunidad Autónoma controlando el cumplimiento de un requisito calificado por el propio Tribunal Constitucional como “primordial” (STC 207/1999) para facilitar al retrayente el ejercicio efectivo de su derecho real de adquisición preferente. En este mismo deber de colaboración de estos funcionarios con las autoridades administrativas, previsto así en tales términos generales en su respectiva normativa, podríamos situar las obligaciones que se les impondría en el artículo 78, a los Registradores, de comunicarle a la Consejería el asiento de presentación del testimonio del decreto de adjudicación (apartado 2, para el caso de adquisiciones derivadas de procesos judiciales de ejecución hipotecaria), y a los Notarios, de trasladarle también a la Consejería competente copia de los documentos de formalización de las adquisiciones derivadas de compensaciones o pagos de deudas hipotecarias o de procesos de ejecución extrajudicial de hipotecas (apartado 3)”.

8.68.- Artículo 92:

8.68.1.- En relación con el apartado 2, advertiremos lo siguiente.

En atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda que la regulación del contenido y criterios se establezcan legalmente, sin perjuicio de perfilar al régimen reglamentario algunas cuestiones puntuales o de desarrollo procedimental, como se refleja en los vigentes artículos 101 y 102 LOUA. En este sentido, como señala la Sentencia de 6 de mayo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (rec. apelación 839/2008) “ *el artículo 87 RGU prevé que para la definición, valoración y adjudicación de las fincas resultantes se aplicarán, en primer lugar, los criterios expresamente manifestados por los interesados, siempre que no sean contrarios a la ley o al planeamiento ni ocasionen perjuicio al interés público o a tercero. Por tanto, esos criterios que pudieran adoptar los propietarios han de ajustarse a los criterios objetivos y generales a que alude el artículo 102.1.c) LOUA (uso y edificabilidad, situación, características, grado de urbanización y destino de las edificaciones de las fincas resultantes), sin que nada impida en todo caso su desarrollo y pormenorización por parte de aquéllos*”, de ahí la importancia de reflejar dicho contenido y criterios. Respecto del inciso final del apartado, la Sentencia del Tribunal Supremo 693/2020, de 8 de junio (rec. casación 6608/2018) establece que “un acuerdo municipal declarando la innecesariedad de reparcelación, artículos 101.1.a LOUA y 71 y siguientes del RGU (RCL 1979, 319) referidos a varios



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 66/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

(13) polígonos de actuación con pluralidad de propietarios y terceros afectados, es válido y conforme a derecho aplicar el sistema de publicación, sustitutivo de la notificación individual, previsto en los artículos 59.4 Ley 30/1992 y 45 hoy Ley 39/2015 (RCL 2015, 1477)".

8.68.2.- En relación con el apartado 3:

Respecto el subapartado a), la obligación de *"transmitir al Ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, de los terrenos o fincas de cesión obligatoria"*, no va acompañada de su incorporación finalista al patrimonio público del suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento, como sí establece el vigente art. 102.2.a) LOUA.

Respecto el subapartado d), se recomienda la utilización de la expresión *"afección real"*, en vez de solo *"afección"*.

8.69.- **Artículo 93:** Reiteramos la consideración sobre la reserva de Ley sobre el derecho de propiedad, debiendo de tenerse en cuenta, a los efectos del presente precepto, los artículos 7, 8, 9 y 18 TRLS, que operan con carácter básico.

Debe recordarse que la STC 161/2019, de 12 de diciembre consagra la regla por la que "(...) como señaló el ATC 184/2015, de 3 de noviembre (RTC 2015, 184) , FJ 3 b), *"no está de más recordar que la equidistribución, esto es, el reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento, no aspira a lograr una igualdad suprema, sino que es un intento de igualar en la medida establecida por la Ley. No hay equidistribución de beneficios y cargas entre distintas clases de suelo; tampoco tiene que haberla necesariamente entre sectores distintos de la misma clase de suelo, ni siquiera entre los propietarios afectados por el mismo plan, pero incluidos en diferentes ámbitos o unidades de ejecución"*, esto es, no puede interpretarse de otra manera el presente precepto que garantizando que los propietarios que se hallen en el mismo ámbito o unidad de ejecución contribuyan de la misma manera a los beneficios y cargas, so pena de conculcar el art. 149.1.1 CE.

8.70.- **Artículo 94:** Por razones de técnica legislativa y sistemática, se recomienda citar y definir cuáles son los elementos ordinarios de los costes de urbanización, de modo similar a lo establecido en el vigente art. 113 LOUA.

8.71.- **Artículo 95:**

8.71.1.- En relación con el apartado 1 advertiremos lo siguiente.

Resulta cuanto menos discutible que el proyecto de urbanización (acto administrativo) pueda modificar las fases establecidas en los instrumentos de ordenación para la recepción parcial de la urbanización (disposición de carácter general), pues parecería que se estaría quebrando el principio de jerarquía normativa. Todo ello, sin perjuicio de la necesaria adaptación, como señala el vigente art. 98.3 LOUA.

8.71.2.- En relación con el apartado 3 téngase en cuenta lo expuesto a continuación.

El procedimiento de aprobación del proyecto de urbanización regulado en el apartado 3 debe ajustarse a lo dispuesto en los art. 138 ss. del RPU, en adelante) a que remite la Disposición Transitoria



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 67/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

séptima A-LISTA (cfr. Sentencia 722/2016, de 31 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga, rec. Apelación 510/2013).

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo 425/2020, de 18 de mayo (rec. Casación 5700/2017), fija como doctrina de interés casacional que “(...) *interpretados como queda razonado antes los artículos 11.5 TRLS (RCL 2015, 1699) 2008, y el artículo 43.2.b de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , y en línea con la jurisprudencia citada, no pueden entenderse aprobados por silencio administrativo los proyectos de actuación como instrumentos de gestión y ejecución urbanística, presentados por iniciativa particular. Y la Jurisprudencia sobre el régimen del silencio administrativo en relación con los instrumentos de planeamiento, según la naturaleza pública o privada de la iniciativa, es extrapolable, obligatoriamente extrapolable por lo expuesto, a la tramitación de los referidos instrumentos de gestión urbanística*”, lo cual debe entenderse respecto del resto de preceptos de la A-LISTA en este sentido, ya que la Sentencia habla de “tramitación” y no limita a la fase de “aprobación”. Es decir, dado que la Jurisprudencia aplica el mismo régimen del silencio a los instrumentos de gestión y ejecución de iniciativa particular al contemplado para los instrumentos de planificación a iniciativa privada (art. 80 A-LISTA), el transcurso del plazo sin notificación de la resolución expresa determina que debe entenderse estimada la solicitud “salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”, inciso que deberá incorporarse al tenor de dicho apartado tercero del art. 95 A-LISTA.

En todo caso, respecto a la posibilidad del desarrollo del procedimiento a través de las ordenanzas municipales, ha de ser en los términos de la legislación autonómica y estatal, pues, como recuerda el FD 3º de la Sentencia 107/2018, de 7 de marzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (rca. 191/2015) “se insiste en que el ejercicio de tal competencia propia en materia de urbanismo lo ha de ser en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, y en la Ordenanza impugnada se prevé un procedimiento para el reparto de costes de urbanización de las infraestructuras e instalaciones complementarias, en el concreto supuesto que se especifica, que, como ha quedado expuesto, a diferencia de la legislación valenciana, no tiene amparo en nuestra legislación urbanística, y que se aparta de las previsiones en ésta contenidas para la liquidación y exacción de los costes de urbanización, en función de las actuaciones urbanísticas, aisladas o integradas -en atención a la clase de suelo afectado- que puedan llevarse a cabo”.

8.72.- Artículo 96:

8.72.1.- En relación con el apartado 1, téngase en cuenta que la Sentencia 904/2019, de 15 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (rec. apelación 85/2018) no supedita necesariamente la actividad de ejecución a través de la correspondiente licencia a la previa recepción de la urbanización, sino que requiere un examen casuístico de la ausencia de recepción, pues señala que “*es preciso examinar en este supuesto cual el estado de la urbanización, y las obras o infraestructuras que se dicen no ejecutadas, pues de poder simultanearse con las obras de construcción solicitadas, resultaría desproporcionada y*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 68/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

desviada de su finalidad, la utilización del principio general que establece el artículo 39, para hacer recaer en cada propietario las consecuencias de lo que en definitiva no es más que resultado de la inacción municipal, bien por no recibir las obras de urbanización - una vez otorgadas más de 200 licencias de construcción-, bien por no exigir su ampliación o subsanación a quien resulte obligado a ello, y esto último haciendo uso del artículo 87 LOUA o de los preceptos que amparan y regulan la sustitución de la iniciativa particular en caso de incumplimiento". Por ello, se recomienda se module la redacción de dicho precepto conforme al criterio judicial expuesto.

8.72.2.- En relación con el apartado 2: En consonancia con la anterior Consideración, el régimen reglamentario autonómico debería ser un régimen de mínimos, pues, en caso contrario, dado que la competencia de la recepción de las obras de urbanización corresponde a los Ayuntamientos, podría considerarse atentatoria de la autonomía local.

8.72.3.- En el apartado 3, el inciso final debería suprimirse para evitar, por reiteración, la *lex repetita* o repetición innecesaria del contenido literal o por referencia de otra norma vigente.

8.73- **Artículo 98:** En relación con los apartados 4 y 5, debe de recordarse que el procedimiento para la delimitación y modificación de las unidades de ejecución está contenido en el artículo 38 RGU, al que se refiere expresamente la Disposición Transitoria séptima A-LISTA.

8.74.- **Artículo 99:** En el apartado 1, se recomienda fijar los criterios que motivan la elección del sistema de ejecución como aparece en el art. 108.1 LOUA, si quiera a modo enunciativo no cerrado.

8.75.- **Artículo 100:** Se recomienda modificar el apartado 1 para introducir la expresión "*persona legitimada por la Administración actuante (...)*".

8.76.- **Artículo 101:** En relación con el apartado 3 téngase en cuenta lo indicado a continuación. El vigente art. 129.2 LOUA incluye a los gastos de urbanización y gestión del sistema en el concepto de justa distribución de beneficios y cargas, cuestión que no sucede en el presente apartado, lo que se deja advertido a los efectos oportunos, por si se considerase necesaria su inclusión si, sobre los mismos, existiesen dudas sobre la natural inclusión en el concepto de "*cargas*".

8.77.- **Artículo 102:** En relación con el apartado 1 haremos las siguientes observaciones. A diferencia del art. 130.1.d) LOUA, la iniciativa correspondiente en el subapartado c) al agente urbanizador ya no aparece con carácter subsidiario.

Asimismo, no consta la documentación que ha de aportarse en la iniciativa.

8.78.- **Artículo 103:** En relación con el apartado 1 se sugiere se analice la conveniencia de incluir expresamente, en el inciso final, la posibilidad de recabar el auxilio del municipio para recaudar entre sus miembros las cuotas de urbanización por la vía de apremio (art. 134.1.c) LOUA).



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 69/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En cuanto al apartado 4, se recomienda, por razones de sistemática, una mayor y mejor división de las distintas fases del modo previsto en el art. 131 LOUA, sin que se haya establecido la documentación a presentar en el Ayuntamiento (art. 130.2 LOUA).

En el apartado 6, parece que debería de precisarse quién y cómo debe certificarse el cumplimiento de los compromisos de ejecución urbanística.

En el apartado 7, respecto el subapartado b), se recomienda evitar la remisión al régimen del silencio establecido en el art. 102.3 A-LISTA y transcribir el mismo, para el eventual caso de derogación o modificación futuras en otro sentido de dicho precepto.

8.79.- Artículo 104:

8.79.1.- En el apartado 1, parece más recomendable añadir como causa de la imposición de la sustitución, que la misma sea motivada bien por el incumplimiento de los plazos, bien porque las dificultades planteadas por los propietarios pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación urbanística conforme a lo previsto en el Plan (art. 125.1 LOUA).

8.79.2.- En el apartado 2, se sugiere, en aras al principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE, que se añada la expresión *“el incumplimiento de los plazos por causa imputable a la propiedad (...)”*.

Respecto del inciso final en el que se deriva a la vía reglamentaria las claves del procedimiento, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la Resolución 4911/2015, de 1 de abril, de la Dirección General de los Registros y del Notariado *“el hecho de que una finca no esté afectada al pago de los gastos de urbanización, como el hecho de que, estándolo, su propietario hubiera satisfecho tales gastos, no permite concluir, en ningún caso, que un acuerdo sobre el cambio de sistema actuación en la unidad de que se trate, si estuviera adoptado con el cumplimiento de todos los requisitos legales y reglamentarios, no debiera hacerse constar en absolutamente todas las fincas incluidas en tal unidad”*, criterio que deberá tenerse en cuenta respecto dicha futura regulación.

8.80.- Artículo 105: Vid. Consideraciones art. 119.

8.81.- **Sección 4ª del Capítulo I del Título V:** Se recomienda añadir un precepto sobre la liquidación de la actuación (cfr. art. 128 LOUA). El precepto sobre liquidación de la actuación que aparece en el art. 113 A-LISTA no parece que pueda completar dicha laguna, por su distinta ubicación sistemática y, sobre todo, por su carácter parco sobre dicha previsión.

8.82.- **Artículo 106:** En el apartado 1, se recomienda incluir en el subapartado 3º la expresión *“gastos de urbanización y de gestión (...)”*.

8.83.- Artículo 107:

En el apartado 1, debería de eliminarse la referencia a la regulación reglamentaria del procedimiento al que habrán de sujetarse las personas propietarias para abonar los gastos de



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 70/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

urbanización, o, en su caso, deberán fijarse unos mínimos, pero parecería que, como se establece en el art. 123.2 LOUA, el mismo debe regularlo la Administración actuante.

En el apartado 4, subapartado b), debe precisarse a qué tipo de entidad se está refiriendo.

8.84.- **Artículo 109:** Las denominadas en el vigente art. 143 LOUA como “*actuaciones urbanizadoras no integradas*” se llevan a cabo, bajo dicho régimen, mediante “*obras públicas ordinarias*”, no pareciendo que en los arts. 109 ss. A-LISTA se contemple tal previsión en cuanto a la forma de ejecución, salvo omisión en este sentido, lo que se deja advertido a los efectos oportunos.

8.85.- **Artículo 112:** En atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda que la regulación del contenido y criterios se establezcan legalmente, sin perjuicio de remitir al régimen reglamentario algunas cuestiones puntuales o de desarrollo procedimental.

8.86.- **Artículo 113:** Nos remitimos a lo anteriormente significado sobre el carácter parco de la previsión contemplada.

8.87.- **Artículo 114,115 y rúbrica del Capítulo IV del Título V, y restantes que proceda del Anteproyecto de Ley:** Si bien no se utiliza la terminología “*ejecución de dotaciones*” (arts. 139 ss. LOUA), parecería que la expresión “*sistemas generales y locales*” resultaría redundante, recomendándose la expresión “*sistemas generales*”, que parece aglutinar las distintas dotaciones, con independencia de su procedencia.

8.88.- **Artículo 115:** En relación con el apartado 1, debe recordarse que la limitación de la obtención del suelo destinado a dotaciones por el procedimiento de expropiación u ocupación directa únicamente para el supuesto de existencia de necesidad urgente de anticipar su adquisición requiere su apreciación conforme a las previsiones de los arts. 52 y 111 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa (LEF, en adelante). Ello puede suponer una limitación en cuanto al margen de gestión de las Administraciones Públicas, lo que se deja advertido a los efectos oportunos.

8.89.- **Artículo 117:** En relación con el apartado 1, en atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda la regulación más relevante del procedimiento, de forma similar al art. 141.2 LOUA.

La redacción del apartado 3 podría ser inconstitucional por ser contraria a las previsiones de los artículos 33 y 53.1 CE, al prescindir del consentimiento de la persona propietaria cuando no opere el supuesto de expropiación, consideración que debe de ponerse en relación con lo señalado para el art. 115.1 A-LISTA.

8.90.- **Artículo 118.- Capítulo V:**

8.90.1.-Por razones de sistemática, debería de ser el Capítulo IV, por su íntima relación con las actuaciones asistemáticas.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 71/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.90.2.- En relación con el apartado 1, en atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda la regulación más relevante de los presupuestos, efectos y formas de actuación (arts. 144, 145, 147 LOUA).

8.91.- **Artículo 119:** En relación con la referencia, incorporada al apartado 1.b), a los *“sistemas generales y locales”* nos remitimos a las consideraciones efectuadas en el curso del presente informe, acerca del empleo de dicha terminología, en relación con los artículos 114 y ss del Anteproyecto de Ley.

En cuanto a lo establecido en sus apartados 2 y 3 recordaremos lo expuesto en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe, en relación con la técnica *“lex repetita”* teniendo en cuenta, a estos efectos, lo dispuesto en el artículo 42 apartados 2 y 3 del TRLS.

8.92.- **Artículo 123:** Daremos aquí por reproducida la objeción efectuada en la Consideración jurídica 7.2 del presente informe acerca de la técnica *“lex repetita”*. En este caso cabría apreciar concordancias entre lo dispuesto e el artículo 123.3 del Anteproyecto de Ley para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía, y lo establecido, a su vez, en el artículo 43.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

En relación con el artículo 123.4 del Anteproyecto de Ley, cuando se indica que la falta de acuerdo con el expropiado no impedirá el pago en especie, habría de indicarse que podría ser así pero únicamente en la parte o hasta el importe en que efectivamente exista dicho acuerdo. Ello a fin de evitar problemas de posible colisión con lo establecido en el artículo 43.1 del TRLS conforme al cual *“Si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer -el justiprecio- en especie”*.

8.93.- **Artículo 129:** En relación con los subapartados b) y c) del artículo 129 recordaremos lo establecido en el artículo 52.1 del TRLS, conforme al cual: *“Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.”*

Conforme al mismo, los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo podrían destinarse a otros usos de interés social siempre que así se prevea en la legislación en la materia *“especificando los fines admisibles”* que habrían de estar comprendidos entre los indicados a continuación, en el inciso transcrito. De acuerdo con los términos de dicho artículo habrían de especificarse y acotarse en mayor medida en el precepto a que venimos haciendo referencia del Anteproyecto de Ley [artículo 129.1 subapartados b) y c)] los fines o usos de interés público o social a que pudieran destinarse tales bienes.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 72/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.94.- **Artículo 132.6:** En el inciso inicial no parece que hubiera de indicarse que el plazo de 10 años se computará “desde la notificación de la transmisión a la Administración actuante”, pues desde dicho momento se computaría el plazo de sesenta días establecido a continuación en este mismos inciso para el ejercicio del derecho de retracto.

En el segundo inciso se aludiría al plazo máximo para el ejercicio de este derecho, sin especificar a qué derecho se aludiría si al de tanteo , que es una derecho que se ejercita en la fase previa a la enajenación, o el de retracto, que se ejercitaría en un momento posterior a dicha enajenación. Teniendo en cuenta el momento en que se ejercitan uno y otro derecho, el aquí establecido sería el de ejercicio del derecho de retracto pues se fija en 60 días desde el siguiente a la notificación de la transmisión efectuada, notificación que se efectuará mediante la entrega de copia de la escritura o documento en que fuese formalizada. Por razones de seguridad jurídica se recomienda que se indique expresamente que dicho plazo vendría referido al ejercicio del derecho de retracto, habiendo de adicionarse, por otra parte, al texto del Anteproyecto de Ley la previsión del plazo correspondiente al ejercicio del derecho de tanteo.

Por otra parte, la previsión del último inciso de este apartado 132.6 “ *La transmisión realizada transcurrido este plazo se entenderá efectuada sin dicha notificación, a efectos del ejercicio del derecho de retracto*”, únicamente tendría sentido en relación con la ausencia de la notificación que habría de efectuarse a los efectos del ejercicio del derecho de tanteo. En este sentido puede verse la redacción vigente del artículo 82 de la LOUA. Sin embargo no se alude en dicho precepto a que la notificación aludida sea la relativa al ejercicio del derecho de tanteo, siendo así que, como hemos expuesto, el plazo de comunicación inicialmente establecido (60 días) sería el del derecho de retracto.

En definitiva, por razones de seguridad jurídica, habría de mejorarse la redacción de este artículo, distinguiendo y tratando separadamente los presupuestos y plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respectivamente.

8.95.- **Artículo 136:**

8.95.1.-En relación con el apartado 1, recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*” pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el artículo 50.2 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Éste último se refiere, por ejemplo, al dictado de una Resolución que declare el incumplimiento, y también a la remisión al Registro de la Propiedad del correspondiente certificado por la Administración actuante para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. Aspectos que no recogería el artículo 136.1.

De modo general, recordaremos en relación con el artículo 136, la adecuada concordancia con lo dispuesto, a su vez, en los artículos 49 y 50 del mencionado TRLS. Por ejemplo, en relación con el artículo 136.3 cabría advertir cómo el artículo 50.1 del TRLS aludiría a un procedimiento “*con publicidad y concurrencia*”.

Por otra parte, no se resolverían en dicho apartado cual sería la solución en el supuesto en que se iniciara la edificación transcurrido el plazo establecido al efecto, pero antes de que se dictara la



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 73/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

correspondiente Resolución declarando el incumplimiento, lo que podría aclararse por razones de seguridad jurídica.

8.95.2.-En el apartado 4, por razones de seguridad jurídica, habría de especificarse el “*dies a quo*” de cómputo del plazo de seis meses establecido en el mismo.

8.96.- **Artículo 137:** En relación con la referencia efectuada en el apartado 2 subapartado e) a los “*usos mineros*” nos remitimos a lo expuesto en el presente informe en relación con el artículo 20 del Anteproyecto de Ley, en cuanto a la consideración del uso minero como uso ordinario en el suelo rústico.

8.97.- **Artículo 138:** En el apartado 1^a) se contemplaría la sujeción a declaración responsable de determinadas obras “de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente”, no obstante se prevé la posibilidad de eximir de tal exigencia por parte de las Ordenanzas Municipales. Sobre el particular advertiremos de que ello pudiera no compadecerse con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 11.3 del TRLS cuando somete a la correspondiente intervención administrativa, todo acto de edificación.

8.98.- **Artículo 140:**

8.98.1.- En el apartado 2 se indicaría que el plazo máximo de tres meses se computará “*desde que se presente la documentación completa en el registro municipal*”. Sobre el particular advertiremos que el precepto que nos ocupa tendría que adecuarse a lo dispuesto en la normativa estatal básica, a la que habría de remitirse conforme a las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*” a que aludimos en la consideración jurídica 7.2 del presente informe.

En tal sentido conforme al artículo 24.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los procedimientos iniciados a instancia de parte “*el transcurso del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa*” legitima a los interesados para entenderla estimada (...). Por otra parte, en cuanto al cómputo de dicho plazo máximo habría de estarse a lo dispuesto, a su vez, en el artículo 21.3 b) de la LPAC a que acabamos de hacer referencia.

Ello sin perjuicio de que la Administración Pública, si la solicitud no está completa o no se acompaña de la documentación necesaria, hubiera de proceder a requerir la correspondiente subsanación conforme al artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de PACAP, pudiendo suspenderse en tal supuesto el plazo máximo para resolver y notificar en los términos del artículo 22.1 a) de esta misma Ley.

Éste último precepto alude a la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración por lo que estaría afectado, por lo dispuesto, a su vez, en la Disposición Final Séptima de la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, teniendo en cuenta que, si aún no hubieran entrado en vigor tales previsiones (“*las relativas al registro electrónico*”), en el ámbito de la Entidad Local de que se trate, habría de estarse a lo dispuesto en la normativa precedente (Ley 30/1992, de 26 de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 74/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y Ley 11/2007, de 22 de julio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos), conforme a la Disposición Derogatoria Única.2 último párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Pudiendo incorporarse al Anteproyecto de Ley una disposición transitoria en tal sentido.

8.98.2.- En el apartado 3, en cuanto a la referencia a la necesidad del Secretario del Ayuntamiento de advertir, en su caso, de la omisión de alguno de los informes previstos. Se recomienda, a fin de evitar cualquier riesgo de invocación de una posible extralimitación respecto a las competencias que la Comunidad Autónoma ostenta en relación con los funcionarios pertenecientes a los cuerpos de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (artículo 92bis de la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local), que se indique que tal deber se ejercerá en los términos previstos en su normativa reguladora, es decir, la mencionada LBRL y su normativa de desarrollo, y , en particular, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

En relación con dicha mención cabría poner de manifiesto igualmente que se establece el deber de advertir por parte del titular de la Secretaria del Ayuntamiento *“en su caso”*, expresión cuyo contenido o alcance sería recomendable aclarar en el artículo que nos ocupa, por razones de seguridad jurídica. Ello salvo que el sentido de la misma fuera precisamente el apuntado en el párrafo precedente del presente informe, es decir, el de remisión a los supuestos y términos en que su intervención en el procedimiento administrativo de otorgamiento de licencias estaría contemplado en su normativa reguladora.

8.98.3- En relación con el siguiente inciso *“reglamentariamente se regulará la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de tales informes”*.

Respecto a los términos en que se efectúa tal remisión al reglamento, nos remitimos a lo expuesto en el presente informe, en la Consideración Jurídica 8.8.1, en relación con una previsión análoga, incorporada al artículo 9.2 del Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

La referencia genérica efectuada a los Colegios Profesionales cabría acotarla a aquellos en concreto, de entre los mismos, respecto a los que resulte adecuado en función de la relación de las funciones o competencias de los respectivos profesionales colegiados con la materia urbanística.

8.99.- **Artículo 141:** En relación con la previsión incorporada al último inciso del apartado 2 (“El plazo de la licencia quedará suspendido si esta no puede ejecutarse por causa imputable a la Administración”), por razones de seguridad jurídica, habrían de concretarse ciertos extremos que generan dudas, por ejemplo, desde qué momento a qué momento se entiende suspendido el plazo, si éste volvería a computarse en su integridad o se reanudaría su cómputo, si sería preciso el dictado de algún acto o resolución que así lo declarara o reconociera por parte de la Administración Pública.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 75/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.100.- **Artículo 144:** El apartado 3 vendría a reproducir lo dispuesto en el artículo 15.3 del TRLS, por lo que recordaremos las exigencias derivadas de la *“lex repetita”* a que aludíamos en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe. En este sentido e el artículo 144.3 no se recoge el inciso final del mencionado artículo 15.3: *“(…) o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio”*, ni se cita éste último precepto.

Otro tanto indicaremos en este caso, en relación con el artículo 144.4 del Anteproyecto de Ley y lo establecido, a su vez, en el artículo 15.4 del TRLS, que se refiere a los casos de inejecución *“injustificada”* de las obras ordenadas dentro del plazo conferido.

8.101.- **Artículo 146:** En el apartado 2. subapartado a), al final de su inciso inicial, no se considera apropiada la indicación en el sentido de realizarse audiencia al propietario y demás titulares de derechos afectados *“salvo inminente peligro que lo impidiera”*, pues no se prevería en la normativa básica la posibilidad de modular en tal sentido el trámite de audiencia. Sin perjuicio de que cuando las circunstancias lo demanden pudiera acortarse el plazo para la realización de dicho trámite conforme a lo previsto en los artículos 33 y 82.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y sin perjuicio de la adopción inmediata de las medidas que procedan, en el supuesto de riesgo o peligro tal y como previene el artículo 146.4 del propio Anteproyecto de ley.

En el apartado 2. subapartado c) se recomienda acomodar la expresión *“habilitará a la administración para la colocación de la construcción o edificación correspondiente en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución”* a lo dispuesto, a su vez, en el artículo 136.2 del Anteproyecto de Ley, conforme al cual *“Por ministerio de la ley, transcurrido este plazo la parcela o el solar correspondiente quedará en situación de ejecución por sustitución”*.

En el apartado 3. subapartado b), al final de su inciso inicial, se indica *“cuando hubiera optado por la rehabilitación”*, siendo recomendable utilizar otra expresión que no acote tanto el supuesto, pues parece que se impondría también la obligación a que se refiere este artículo 146.3 b) en supuestos en que no se haya efectuado tal opción, por ejemplo, cuando no quepa ejercitar la misma por resultar procedente la rehabilitación al excluirse legalmente la posibilidad de demolición [por ejemplo, en el supuesto previsto en el artículo 146.3. a). en su segundo párrafo del Anteproyecto de Ley].

En relación con el apartado 4, en cuanto a la referencia al *“Alcalde”*, téngase en cuenta que no correspondería a la Comunidad Autónoma determinar qué órgano de la Entidad Local ostente competencia para adoptar el correspondiente acuerdo, habiendo de estarse, a estos efectos, a lo que determine la normativa básica sobre régimen local.

8.102.- **Artículo 148:** En relación con lo establecido en el apartado 3, en el sentido de que el personal inspector podrá obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido *“incluida la de carácter reservado con trascendencia tributaria”*, habríamos de advertir que este supuesto no se encontraría entre los contemplados, al efecto, en los diferentes apartados del artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por lo que sería subsumible en su



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 76/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

apartado K), siendo necesario, en consecuencia, el consentimiento de los obligados tributarios. Así conforme al mencionado artículo:

“Artículo 95. Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria

1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

(...)

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.”

En cuanto al acceso a toda clase de registros públicos, habríamos de advertir cómo, a los efectos de la posibilidad de dicho acceso, habría de estarse a lo establecido en cada caso en su normativa reguladora, por lo que cabría incluir indicación en tal sentido.

8.103.- **Artículo 150:** No parece adecuado aludir a las funciones inspectoras *“y de disciplina territorial y urbanística”* que sean competencia de la Comunidad Autónoma, en la medida en que no todas las funciones atribuidas a la Junta de Andalucía en materia de disciplina territorial y urbanística estén residenciadas en la Inspección Autonómica.

8.104.-**Artículo 153:** En el apartado 1 *“in fine”* se recomienda sustituir el término implantación por alguno que pudiera definir con mayor precisión, el momento a que pretendiera aludirse. Ello por razones de seguridad jurídica.

En el artículo 153.2.f) se establece una excepción a la imprescriptibilidad para los supuestos de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, referida a las parcelas concretas sobre las que existan edificaciones respecto de las que hubiera transcurrido el plazo establecido en el apartado 1 del artículo 153. Sin embargo, en relación con tal excepción, no se concreta si la misma sería aplicable si la parcelación afecta a alguno de los suelos o bienes contemplados en los restantes apartados del Artículo 153.2 del Anteproyecto de Ley. Ello a diferencia de lo que se indica expresamente en el artículo 185.2 A) *“in fine”* de la LOUA, siendo recomendable por razones de seguridad jurídica aclarar tal extremo.

8.105.- **Artículo 155:** En el artículo 155.4 se establecería el tratamiento de un concreto supuesto de imposibilidad legal, esto es, *“cuando la misma derive de una innovación de la ordenación”*. No se contemplaría solución sin embargo para los restantes supuestos de imposibilidad legal, en el caso de que los mismos pudieran existir o producirse.

8.106.- **Artículo 156:** En el apartado 1 habría de indicarse que la Administración que haya otorgado el título habilitante contrario a la normativa y ordenación territorial o urbanística, declarará su nulidad mediante su revisión de oficio siempre que concurren los presupuestos para que dicho título habilitante sea nulo de pleno derecho (artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 77/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 55 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

No se entiende bien la discordancia de las expresiones incorporadas respectivamente a los apartados 3 *“salvo que la declaración de nulidad se pronuncie a favor de la adecuación de la realidad a la ordenación urbanística y concrete las medidas necesarias para lograrla”* y 4 en el sentido de que la Administración iniciará el procedimiento para restablecer la legalidad en los casos en que el título habilitante sea anulado por sentencia judicial, *“salvo que la resolución judicial se pronuncie sobre la inadecuación material de la actuación con la ordenación territorial y urbanística y concrete las medidas necesarias para restablecer la legalidad”*. Por lo que se recomienda unificar ambas expresiones acogiendo una redacción que resulte comprensiva de los diferentes supuestos o pronunciamientos administrativos o jurisdiccionales posibles.

Finalmente advertiremos cómo, conforme a los apartados 3 y 4 de este artículo 153, el plazo o la limitación temporal contemplada en el artículo 153 se contaría desde la terminación de la actuación, sin embargo, existiendo un título ilegal, tal solución perjudicaría las posibilidades de actuación para restablecer la disciplina urbanística pues se estaría consumiendo dicho plazo en un periodo en que pudiera ofrecer dudas la posibilidad de actuar dicha potestad de restablecimiento, al no haberse anulado aún el título ilegal.

8.107.- Artículo 158:

8.107.1.- Se advierten discordancias entre lo dispuesto en el apartado 1 y lo establecido, a su vez, en el artículo 2.1 de Anteproyecto de Ley, habiendo de concordarse adecuadamente ambos preceptos a fin de que la norma guarde la deseada coherencia interna.

En este sentido:

- El artículo 158.1 d) se refiere a *“infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal.”* siendo así que el artículo 2.1 c) se refiere los *“equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal”*.

-No aparecen en el artículo 158.1, los aspectos recogidos en el artículo 2.1 b) *“principales ejes de comunicaciones (...), d) “uso y localización de actividades económicas de interés supralocal en suelo rústico”, e) “uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos” y f) “El paisaje, (...)”*. Pudiendo incorporarse al mismo las menciones que, en materia de restablecimiento de la legalidad, resulten, en su caso, de interés en relación con los mismos.

8.107.2.- En cuanto a las referencias al *“ámbito o carácter supralocal”* del artículo 158.1.d) y a los planes de *“ordenación supramunicipal”* en el artículo 158.1.e) nos remitimos a lo expuesto anteriormente en el presente informe (Consideración Jurídica 8.3.1) en relación con el artículo 2.1 del Anteproyecto de Ley.

8.107.3.- En cuanto a la previsión del artículo 158.3 del Anteproyecto a fin de resolver eventuales supuestos de concurrencia competencial, no formularemos objeción en cuanto que pudiera parecer adecuado que el expediente se instruya indistintamente por cualquiera de las Administraciones



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 78/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Públicas afectadas, ello en la medida en que el objeto o resultado de dicho expediente sería común o único para ambas y sólo podría realizarse por una vez (eventual legalización de la actuación o uso o, en caso de no ser posible, demolición adopción de las medidas precisas para la adecuación de la actuación o uso a la ordenación territorial o urbanística). En tal sentido, nótese que dicha opción únicamente resultaría adecuada en tal caso, pues si los resultados u objetivos de los expedientes pudieran ser diferentes habrían de tramitarse en paralelo los mismos por las respectivas Administraciones Públicas.

8.107.4.-En relación con el artículo 158.4 recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*” pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local. En tal sentido, el artículo 60 de la LBRL no indicaría que la Comunidad Autónoma “*podrá subrogarse*” sino que deberá recordarle a la Entidad Local el cumplimiento de sus obligaciones y que si, transcurrido el plazo correspondiente el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local. Fórmula, por otra parte, que resultaría más acorde con el carácter debido o inexcusable del ejercicio de las funciones de inspección y disciplina urbanística.

Por otra parte, por razones de seguridad jurídica, recordaremos la necesidad de que se concreten o definan en el propio Anteproyecto de Ley cuáles sean los supuestos en que el acto o uso del suelo tengan “*incidencia supralocal*”, concepto jurídico indeterminado, en torno al cual, aparecería delimitada la competencia de actuación subsidiaria de la Comunidad Autónoma en este precepto. Ello al menos en la medida en que resulte posible, al estar indentificados tales supuestos, sin perjuicio en que la enumeración no sea exhaustiva, pudiendo completarse por la referencia última al mencionado concepto genérico de incidencia supralocal.

Igualmente resultaría de interés señalar que, en este supuesto, se estaría aludiendo al ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias urbanísticas (artículo 58.3 del EAA).

8.107.5.- Como consideración de carácter general haremos constar la necesidad de delimitar con claridad el ámbito competencial de cada Administración en materia de disciplina, para evitar que la inseguridad en la materia pudiera perjudicar el ejercicio de tan relevante función disminuyendo el necesario control de la actividad urbanística a fin de evitar que puedan realizarse actuaciones o usos contrarios a la ordenación.

8.108.- **Artículo 160:** En relación con su apartado 2 recordaremos las exigencias derivadas del a técnica “*lex repetita*”, pudiendo apreciarse concordancias, en este caso, con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

8.109.- **Artículo 161:**

8.109.1.-Por seguridad jurídica, y efectos de evitar superposiciones y facilitar la delimitación o adecuado reparto de las competencias sancionadoras sería recomendable que en el artículo 161.2, en la definición de las infracciones urbanísticas, se aludiera a las actuaciones que se realicen en contra de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 79/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

la ordenación urbanística evitando aludir a la “ordenación territorial y urbanística” que se utiliza en muchos de los subapartados. Ello por aparecer tipificadas las actuaciones contrarias a ordenación territorial, a su vez, en el apartado 5 de este mismo artículo.

8.109.2.- Al modo de lo anteriormente puesto de manifiesto en relación con el artículo 158 del Anteproyecto de Ley, habríamos de advertir cómo el artículo 161.5, en sus diferentes subapartados, no guardaría adecuada concordancia, con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 2.1 del Anteproyecto de Ley que viene a delimitar las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, y así, también el contenido de esta última competencia o función. Lo que habría de subsanarse.

En este sentido:

- El artículo 161.5 c) se refiere a actuaciones y actos que afecten a “infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal.” siendo así que el artículo 2.1 c) se refiere los “equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal”.

-No aparecen en el artículo 161.5 los aspectos recogidos en el artículo 2.1 b) “principales ejes de comunicaciones (...), d) “uso y localización de actividades económicas de interés supralocal en suelo rústico”, e) “uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos” y f) El paisaje, (...)”.

Pudiendo incorporarse al mismo las menciones que, en cuanto a la tipificación de eventuales infracciones, resulten, en su caso, de interés en relación con los mismos.

8.109.3.- En relación con el apartado 5, cuando indica, son infracciones contra la ordenación del territorio “las definidas en los apartados anteriores, cuando incidan en la ordenación del territorio y, en concreto.” habríamos de advertir cómo tal mención pudiera adolecer de cierta confusión entre dos materias o títulos competenciales distintos cuales serían el urbanismo y la ordenación del territorio.

Se trata de materias diferentes, que parecen desarrollarse la primera en un plano más ejecutivo y la segunda en un plano de definición de políticas o de criterios teniendo, así como instrumentos fundamental la planificación.

En tal sentido, señala la Stc del TSJ de la Rioja 64/2002, de 11 de febrero, RJCA 2002/495, lo siguiente:

“Pero antes de profundizar en aspectos puntualmente alegados por las partes, debemos dejar claro dos conceptos que surgen a colación, del pleito, a saber: urbanismo «y ordenación del territorio», los cuales, según la doctrina y jurisprudencia, son diferentes. Mientras que el primero, tiende a garantizar la ordenación y desarrollo del espacio físico horizontal y vertical de la aglomeración urbana, para acomodarla al modelo ideal predefinido, es decir, se encuentra más asentado en el plano ejecutivo; el segundo, se ocupa de los criterios que resultan la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cada sociedad (Carta Europea de Ordenación del Territorio, Ministros de los Estados miembros 23 de mayo de 1983), con el objetivo reconocido por diversas normativas de las comunidades autónomas patrias –entre las que cabe destacar la LOTUR, artículo 25– de conseguir una adecuada relación entre población, territorio, actividades, servicios e infraestructuras.”



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 80/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En análogo sentido el Tribunal Constitucional también se ha referido a la ordenación del territorio como una técnica o una política, además de enorme amplitud [... que evidencia que quien asume, como competencia propia la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de todos los poderes públicos a fin de garantizar de este modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo (STC 149/1991). En definitiva de lo que se trata es de que, mediante la ordenación del territorio, el titular de dicha competencia formule una política global para su territorio (STC 40/1998) (Pedro Cruz Villalón/Manuel Medina Guerrero: Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía, Ideas Más,2012.)

Teniendo en cuenta lo expuesto se somete a su consideración la adecuación de incluir una tipificación de infracciones en materia de ordenación del territorio en el Anteproyecto de ley, así como , especialmente la adecuación de que las infracciones relacionadas con dicha materia, se definan a partir de los tipos de las infracciones urbanísticas. A tal efecto, por ejemplo, puede tenerse en cuenta las dudas que ello pudiera generar a los efectos, por ejemplo, de aplicar el principio *“non bis in idem”*, en el supuesto de un comportamiento que pudiera así resultar calificado como de infracción en materia de urbanismo y también de ordenación del territorio, al objeto de la correspondiente delimitación o atribución de competencias para imponer las correspondientes sanciones etc.

En tal sentido, advertiremos que, de la redacción del artículo 161.5 del Anteproyecto de Ley, en su inciso inicial (*“Son infracciones contra la ordenación del territorio las definidas en los apartados anteriores cuando incidan en la ordenación del territorio”*) deducimos que no pretende indicarse que se requiera la existencia efectiva de una infracción urbanística para que exista infracción en materia de ordenación del territorio, sino que simplemente se estaría efectuando una remisión a la tipificación de conductas efectuada en los apartados precedentes.

En cualquier caso y por otra parte, en el apartado 5 igualmente, por razones de seguridad jurídica, y teniendo en cuenta las exigencias derivadas del principio de legalidad en materia de derecho administrativo sancionador, habría de concretarse en el propio Anteproyecto de ley de forma más precisa, cuándo las infracciones en materia de ordenación del territorio serán leves, graves y muy graves, en lugar de efectuarse una simple remisión, a estos efectos, a los apartados precedentes la cual pudiera plantear dudas interpretativas.

Finalmente, en relación con el apartado d) del artículo 161.5 téngase en cuenta que se estaría tipificando cómo infracción *“las actuaciones contrarias a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal”*, siendo así que, entre tales determinaciones, no todas ellas contarían con la misma fuerza vinculante, careciendo incluso de ella algunas de las mismas (recomendaciones). Ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del propio Anteproyecto. En consecuencia, por razones de seguridad jurídica y para evitar dudas interpretativas, se considera que habría de aclararse la redacción de dicho inciso d) en cuanto al tipo de determinaciones de los instrumentos de ordenación a los que se estaría aludiendo.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 81/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Ésta última consideración la haremos extensiva también a los apartados precedentes del artículo 161 del Anteproyecto cuando tipifiquen las infracciones urbanísticas cuando tipifiquen las infracciones que se definan por la realización de actuaciones por contravención, sin ajustarse etc a la ordenación urbanística.

8.110.-Artículo 164: En relación con lo establecido en el apartado 2, en su segundo párrafo, recordaremos las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”* expuestas en la Consideración jurídica 7.2 del presente informe. Téngase en cuenta que el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de RJSP enumera las circunstancias a considerar *“especialmente”* a los efectos de graduación de las sanciones administrativas. Ello en sus apartados a) a d), sin perjuicio de que en el precepto que nos ocupa del Anteproyecto de Ley pudieran señalarse, además, otras circunstancias a tener en cuenta a estos efectos.

En relación con el artículo 164.4.e) habríamos de advertir cómo el artículo 29.3 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público definiría la reincidencia como *“la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.”*

8.111.- Artículo 165: En el apartado 1.subapartado a) por razones de seguridad jurídica, se recomienda aclarar a qué resolución se estaría aludiendo.

8.112.- Artículo 166:

8.112.1.-En su apartado 1 habría de recogerse lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de RJSP, conforme al cual únicamente podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad y los patrimonios independientes o autónomos, *“que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”*.

Por otra parte, en el inciso final del apartado 1 parece más adecuado que se indique *“Sin perjuicio de lo anterior, se aplicarán las reglas de los siguientes apartados”*.

8.112.2.- En relación con su apartado 4 recordaremos las exigencias derivadas de técnica *“lex repetita”* pudiendo apreciarse concordancias en este caso con lo establecido, a su vez, en el artículo 28.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

8.112.3.- No aparecerían contemplados, como responsables de las eventuales infracciones, los titulares o miembros de órganos administrativos o funcionarios públicos que, por acción u omisión, hayan contribuido a la comisión de la infracción [artículos 193.1.b) y 2.^a) de la LOUA]. Es lo cierto que los hechos constitutivos de infracción urbanística pudieran revestir, en su caso, también carácter delictivo. En tal sentido, aunque pudiera calificarse como una función discrecional, de política criminal, el delimitar los ámbitos respectivos del derecho administrativo y el derecho penal en cada materia, no obstante, teniendo en cuenta el carácter de última ratio del Derecho Penal, se somete al análisis del Centro Directivo Peticionario si la regulación de las infracciones a cometer por los órganos, cargos etc.,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 82/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

mencionados, pudiera cumplir o satisfacer fines complementarios a los cumplimentados por el Derecho Penal en cuanto a la garantía del adecuado respeto u observancia de la normativa urbanística. Observación que necesariamente tendríamos que hacer extensiva al artículo 161 del Anteproyecto de Ley, en cuanto que precepto que define o incorpora el catálogo de las infracciones urbanísticas de aplicación.

8.113.- **Artículo 167:** En su apartado 1 se recomienda separar en diferentes párrafos las diferentes reglas establecidas en el mismo a fin de facilitar su comprensión.

En relación con el inciso inicial de este apartado 1, daremos aquí por reproducidas las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”*, expuestas en la consideración jurídica 7.2 del presente informe, pudiendo apreciarse concordancias, en este caso, con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En relación con el supuesto contemplado en el segundo inciso de que *“de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras”*, habría de tenerse en cuenta, a efectos de penalidad, lo dispuesto con carácter básico en el artículo 29.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, conforme al cual: *“se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida”*.

No se indicaría en el apartado 1 que nos ocupa cuál sea la penalidad a aplicar en los diferentes supuestos incluidos en el segundo inciso de éste apartado 1, así sucedería respecto el reseñado en el párrafo precedente, en relación con el que habría de observarse lo dispuesto en la normativa básica, pero también respecto a los restantes: *“cuando uno de los ilícitos sea medio imprescindible para cometer el otro o cuando el más amplio o complejo absorba a los consumidos por aquel”*. Omisión o falta de previsión que habría de subsanarse, pudiendo tenerse en cuenta como referencia, a estos efectos, lo dispuesto en el Código Penal para los supuestos de concurso de delitos (artículos 77.3 y 8.3 del Código Penal).

En cuanto a la regla establecida a continuación, según el cual: *“Será de aplicación preferente la norma penal y, entre varias administrativas, la que prevea mayor sanción”*, por razones de seguridad jurídica, habría de indicarse cuál es el supuesto al que la misma vendría referida o cual vaya a ser su ámbito de aplicación.

Para terminar, en relación con el inciso final, según el cual: *“cuando no se den las referidas identidades se aplicarán los apartados siguientes”*, parece que habría de aparecer a continuación del inciso inicial de este apartado 1 que es el que alude a la triple identidad de *“sujeto, hecho y fundamento”*. En otro caso, es decir si se pretendiera que dicho inciso final aludiera a más supuestos de entre los enumerados *“ex ante”* (por ejemplo, el supuesto de que un delito sea medio imprescindible para cometer otro), habría de mejorarse su redacción, aludiendo a alguna expresión análoga a la siguiente: *“cuando no se den los referidos supuestos o circunstancias se aplicarán las reglas siguientes”*.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 83/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.114.- **Artículo 169:** En el artículo 169.1, en relación con su segundo inciso, se recomienda mejorar su redacción por razones de seguridad jurídica. Pudiendo aludirse, en tal sentido, a que se interrumpirá la prescripción desde que se acuerde la suspensión con puesta en conocimiento o remisión al Ministerio Fiscal conforme a lo dispuesto en el artículo 170.3 del Anteproyecto de Ley, siendo así que, afectos de su reanudación habría de tenerse en cuenta que pudiera existir una comunicación del Ministerio fiscal devolviendo el expediente, por ejemplo, sin que el procedimiento penal concluya necesariamente mediante resolución firme.

En relación con la regla adicional incorporada al artículo 169.2 b) del Anteproyecto de Ley, no se considera posible su adición por existir riesgo de que, en caso de impugnación ante el Tribunal Constitucional, pudiera apreciarse afectación a las competencias reservadas al Estado conforme al artículo 149.1.18ª: *“Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común.”*

Con independencia o sin perjuicio de lo indicado, cabría señalar que la solución incorporada a la previsión del Anteproyecto de Ley a que aludimos en el párrafo precedente, habría sido admitida por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, como interpretación razonable de la normativa básica estatal. En tal sentido se pronuncia el Informe HHPI00035/17 Sobre dudas relacionadas con los procedimientos administrativos sancionadores y las modificaciones introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015, evacuado con fecha 5 de julio de 2017, a instancia de la Secretaría General de Hacienda de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

8.115.- **Artículo 170.3:** Daremos aquí por reproducidas las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”*, expuestas en la consideración jurídica 7.2 del presente informe, pudiendo apreciarse concordancias, en este caso, con lo dispuesto en el artículo 56 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

8.116.- **Artículo 171:**

8.116.1.- En relación con su apartado 1 habríamos de advertir cómo no aparecerían tipificadas como infracciones en materia de ordenación del territorio (artículo 161.5 del Anteproyecto de ley) las que se indican en dicho apartado: *“se realice por falta del título habilitante o acto administrativo que debería ser dictado ella, así como cuando se trate de obstrucción a la labor de la Inspección Autónoma”*.

8.116.2.- Por otra parte, advertiremos que, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en el artículo 2.1 del Anteproyecto de Ley, y la tipificación de infracciones y sanciones que se efectuaría en su artículo 161, parece que la competencia para sancionar habría de corresponder a los Ayuntamientos en el caso de infracciones urbanísticas y a la Comunidad Autónoma en el supuesto de infracciones contra la ordenación del territorio, indicándose así en el artículo 171.1 o en dos apartados sucesivos del mencionado artículo 171 del Anteproyecto de Ley. Ello sin perjuicio de las observaciones incorporadas al presente informe en relación con la regulación que hace el Anteproyecto



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 84/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de sendos aspectos, es decir, en relación tanto con el artículo 2.1 cómo con el artículo 161 del propio Anteproyecto.

8.116.3.-En cuanto a lo dispuesto en el apartado 2, sería preciso definir con mayor detalle el supuesto de concurso de normas o infracciones administrativas a que se esté aludiendo y resolverlo desde la propia Ley a fin de evitar dudas interpretativas en orden a su aplicación, dudas que podrían generar no poca litigiosidad ante los Tribunales. Así la primera cuestión a dirimir sería la de si cabría apreciar la existencia de dos infracciones sin afectación del principio *“non bis in idem”* o no.

En el primer caso habrían de seguirse dos expedientes independientes, a tramitar por distintas Administración Públicas, según el reparto competencial efectuado. Se trataría del supuesto a que parece aludir el precepto a que venimos haciendo referencia cuando indica *“salvo que el bien jurídico protegido sea distinto”* (artículo 171.2 *“in fine”*). Sin embargo dicho precepto no contempla expresamente la solución para este supuesto.

En el segundo supuesto, esto es, si el bien jurídico protegido fuere el mismo, habría de seguirse un sólo expediente que, en tal caso, vendría a atribuirse, en el artículo 171.2 del Anteproyecto de Ley, a la *“Administración que primero inicie el procedimiento”*. Por razones de seguridad jurídica, sería recomendable igualmente que se aclarara la redacción del artículo 171.2 del Anteproyecto de Ley para indicar expresamente a qué supuesto estaría referido la solución que se propone (*“si el bien jurídico protegido fuere el mismo”*).

Finalmente valórese si la solución propuesta para dirimir el supuesto de concurrencia competencial a que aludimos en el párrafo precedente, pudiera conducir a consecuencias injustas o , en cierta forma, arbitrarias si en atención a que el expediente fuere instruido por una u otra Administración la calificación de la infracción y la sanción a imponer pudieran resultar diferentes.

8.116.4.- En relación con el artículo 171.3 recordaremos las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”* pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local. En tal sentido, el artículo 60 de la LBRL no indicaría que la Comunidad Autónoma *“podrá subrogarse”* sino que deberá recordarle a la Entidad Local el cumplimiento de sus obligaciones y que si, transcurrido el plazo correspondiente, el incumplimiento persistiera se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local. Fórmula, por otra parte, que resultaría más acorde con el carácter debido o inexcusable del ejercicio de las funciones de inspección y disciplina urbanística.

Por otra parte, por razones de seguridad jurídica, recordaremos la necesidad de que se concreten o definan en el propio Anteproyecto de Ley cuáles sean los supuestos en que el acto o uso del suelo tengan *“incidencia supralocal”*, concepto jurídico indeterminado, en torno al cual, aparecería delimitada la competencia de actuación subsidiaria de la Comunidad Autónoma en este precepto. Ello al menos en la medida en que resulte posible, al estar indentificados tales supuestos, sin perjuicio en



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 85/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

que la enumeración no sea exhaustiva, pudiendo completarse por la referencia última al mencionado concepto genérico de incidencia supralocal.

Igualmente resultaría de interés señalar que, en este supuesto, se estaría aludiendo al ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias urbanísticas (artículo 58.3 del EAA).

8.116.5.- Como consideración de carácter general haremos constar la necesidad de delimitar con claridad el ámbito competencial de cada Administración en materia de disciplina, para evitar que la inseguridad en la materia pudiera perjudicar el ejercicio de tan relevante función disminuyendo el necesario control de la actividad urbanística a fin de evitar que puedan realizarse actuaciones o usos contrarios a la ordenación.

8.117.- **Artículo 172:** En relación con el apartado 1, recordaremos las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”* pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 85.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de LPACAP.

En relación con la reducción contemplada en el apartado 2 cabría aclarar si la misma sería acumulable a las previstas en el apartado anterior y cómo jugaría en el caso de aplicación de aquellas, por ejemplo, si se aplicaría sobre la sanción inicial, sobre la sanción una vez reducida en los importes resultantes de las previsiones del artículo 172.1 etc.

8.118.- **Artículo 173:** El apartado primero de este artículo añade, frente a la literalidad del correlativo artículo 3.1 del Decreto -ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dichas edificaciones se encuentren terminadas *“en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso”*. Aunque en puridad dicho inciso no consideramos que añada nada nuevo al enunciado ya que el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación no cabría respecto de edificaciones situadas en suelos en los que es imprescriptible la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, conforme queda dispuesto en el artículo 153.2 de la presente Ley. El apartado segundo de este precepto atribuye al Ayuntamiento correspondiente la tramitación y resolución del procedimiento *“previa la exigencia de los informe y autorizaciones sectoriales que sean preceptivos”*. Valórese la posibilidad de introducir en este apartado, como un informe sectorial, el informe preceptivo de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a efectos de analizar la conformidad de la actuación con la legalidad urbanística y para el debido ejercicio, en caso de que fuera procedente, de sus competencias en materia de disciplina urbanística.

8.119.- **Artículo 174:** En relación con su apartado 7 se propone como más respetuosa con la legislación estatal la redacción siguiente: *“La declaración de asimilado a fuera de ordenación se harán constar en el Registro de la Propiedad en los términos establecidos en la legislación estatal”*.

8.120.- **Artículo 175:** El apartado primero debe definir de forma clara y precisa qué se entiende por agrupaciones de edificaciones irregulares a los efectos de este artículo. En cuanto a los derechos de tanteo y retracto que se prevén en el párrafo segundo de este apartado, la norma legal



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 86/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

debe delimitar con mayor precisión el régimen de estos derechos, concretando, entre otros extremos, los supuestos en los que podrán reconocerse estos derechos, así como los titulares de los mismos.

8.121.- **Artículo 176:** Su apartado primero debe sustituir la referencia a “instrumentos de ordenación” por la más precisa de “Plan General de Ordenación Municipal” por ser éste el que tiene por objeto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63, definir el modelo general de ordenación del municipio. Por su parte, debe ponerse esto en conexión con lo ya señalado respecto del mencionado artículo 63, el cual es poco preciso a la hora de determinar el modelo general de ordenación, por lo que no podemos saber a partir del anteproyecto cuáles son las determinaciones o contenidos del Plan General de Ordenación Municipal que, de verse afectados por la incorporación de las edificaciones irregulares prevista en la norma, pondrían en peligro el modelo de ciudad que se trata de preservar a través de este Plan. El apartado tercero establece los supuestos en los que se podrá eximir de cumplir parcialmente las reglas y los estándares de ordenación establecidos en la legislación urbanística. Téngase en cuenta en este sentido que, a diferencia de lo que se hacía en el artículo 17 LOUA, el Anteproyecto no establece reglas y estándares de ordenación, como sería deseable. En consecuencia, el precepto debería indicar cuáles son esas reglas o estándares de ordenación que se declaran susceptibles de ser dispensadas.

8.122.- **Disposición Adicional Primera.** Al establecer la expresión “*demás infraestructuras análogas*” nos hallamos ante un concepto jurídico que requeriría una mayor precisión, sobre todo con la idea de delimitar el título competencial más específico. En este sentido, como ha señalado la STC 165/2016, de 6 de octubre “cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149) “.

Ciertamente, las competencias en materia de medio ambiente y ordenación del territorio pueden condicionar el ejercicio de otras actuaciones con incidencia territorial, pero no pueden invadir el ámbito reservado a las competencias en virtud de las cuales se desarrollan. En sentido inverso, aun en esos supuestos en los que se otorga carácter preferente a la competencia sectorial que ejerce el Estado, debe utilizarla en todo caso sin menoscabar los ámbitos de otras competencias; de modo que lo haga sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, «atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, de 13 de mayo; 103/1989, de 8 de junio; 149/1991, de 4 de julio, y 102/1995, de 26 de junio), y cumpliendo el deber de colaboración insito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (SSTC 13/1998, de 22 de enero, FJ 9, y 101/2006, de 30 de marzo, FJ 4).

Finalmente, desde un punto de vista de técnica legislativa, los arts. 115 ss. A-LISTA parten de la utilización del término “*sistemas generales y locales*”, en vez del término “*dotaciones*”, con lo que parecería lógico mantener el mismo durante toda la norma, sobre todo en cuanto a la intitulación de Títulos, Capítulos, Secciones y/o artículos.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 87/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.123- **Disposición Adicional Tercera:** A fin de que resulten adecuadamente garantizadas las exigencias derivadas del principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador, sería necesario acotar, en mayor medida, las funciones atribuidas al Consejo de Gobierno en relación con las sanciones, por ejemplo, indicando algún criterio a ponderar a tal fin o incluyendo previsiones que representen parámetros que vinieran a delimitarlas.

8.124.- **Disposición Adicional Cuarta:**

8.124.1- En relación con el apartado primero.

Debe de tenerse en cuenta que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado en contra de facilitar la desafectación tácita como consecuencia de los actos clasificatorios urbanísticos, por considerarla contraria a los artículos 10 y 17 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (LPV, en adelante), los cuales tienen el carácter de básico ex art. 149.1.23º CE según la Disposición Adicional primera de la LPV. Particularmente, el artículo 10 LPV únicamente permite la desafectación de los terrenos de vías pecuarias *“que no sean adecuados para el tránsito del ganado ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el Título II de esta Ley”*.

En este sentido, recuerda la Sentencias del Tribunal Supremo de 17 febrero 2012 (RJ 2012\4109) y en particular la de 29 marzo 2012 que *“la Sala de instancia parece haber entendido, equivocadamente, que el Plan Parcial, al vincular el suelo al destino urbanístico, producía por sí mismo la desafectación y la alteración del trazado de las vías pecuarias que discurren por su ámbito y que por esa razón no podía ser aprobado por el Ayuntamiento, al carecer éste de competencias decisorias en materia de vías pecuarias. Pero sucede que -salvo en el supuesto específico de la alteración jurídica de los bienes de dominio público de las entidades locales a que se refiere el artículo 8.4.a) del Reglamento de Bienes de las Entidades, aprobado por Real Decreto 1372/1986- la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento urbanístico, por más que este contenga determinaciones sobre el destino o uso del suelo, no comporta por sí misma la alteración del régimen jurídico de bienes demaniales, y por tanto, en lo que aquí interesa, dicha aprobación no comporta la desafectación ni la alteración del trazado de las vías pecuarias, pues éstas son decisiones que han de ser adoptadas por el órgano que tiene atribuida la competencia sectorial (véase el artículo 69.2 de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas) y por el procedimiento específicamente establecido para ello”*. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 diciembre 2007 se incide sobre la misma idea, pues se invoca como motivo de casación que se ha producido la desafectación tácita de los por las razones apuntadas, desestimando el recurso de casación el Alto Tribunal al *“negar la posibilidad de la desafectación tácita por otros motivos -imposibilidad de su reconocimiento legal, no poder derivarse de los actos de calificación del suelo en los instrumentos de planeamiento, y no haberse realizado todas las actuaciones de las que se hace derivar la tácita desafectación por la misma Administración -, cuestiones que permitirían seguir manteniendo la tesis contraria a la desafectación, lo cierto es que el argumento relativo a la falta de prueba contraria a la desafectación tácita no se combate- (...)”*.

8.124.2.- En el apartado 2, se contempla la desafectación tácita de las vías clasificadas, lo que debe ponerse en relación con lo antedicho. Para el caso de seguir entendiendo su viabilidad, habría que definir la posible existencia de derechos derivados de la clasificación (pues si la clasificación ha



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 88/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

producido efectos favorables, más aún cuando han sido patrimonializados, una revocación por Ley se parece más a una expropiación forzosa).

8.124.3. En relación con los apartados 3 y 4, remitiéndonos de nuevo a lo antedicho sobre la existencia de una Jurisprudencia contraria a la desafectación tácita por actos urbanísticos clasificatorios, adicionalmente, desde un punto de vista de técnica legislativa, la Sección 2ª del Capítulo IV del Título I del Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía regula un procedimiento especial modificaciones de trazado por razones de urbanismo, lo que, en caso de mantenerse el mismo y la redacción de la Disposición Adicional cuarta, supondría la coexistencia de dos regímenes distintos, máxime cuando el de la norma específica autonómica sobre vías pecuarias no resulta expresamente derogado en la Disposición Derogatoria única de la A-LISTA.

Respecto al procedimiento, en el subapartado a) no se establece quién debe asumir el informe que se cita. Asimismo, para el caso que se entienda viable, debe de recogerse la posibilidad de acordar simultáneamente la alienabilidad, para lo cual deberá seguirse el procedimiento establecido en el art. 179 del Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

8.125.-**Disposición Adicional Quinta.** Se aborda la regulación de las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

8.125.1.- En el apartado 3, subapartado a), habría de indicarse *“Un letrado de la Junta de Andalucía designado por la Jefatura del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.”*

8.125.2.-Novedad relevante sería la incorporación a su composición, como vocal, de un *“Registrador o Registradora de la Propiedad”* designado por el Decanato o Decanatos de los Registros de Andalucía.

Cómo se ha expuesto previamente, la Comunidad Autónoma dispondría de amplias competencias (ejecutiva en materia de expropiación forzosa y potestad de autoorganización) a la hora de delimitar la composición de estos órganos colegiados, consideración jurídica segunda del presente informe. No obstante cabría plantearse si, en función de la concreta cualidad de los vocales de que se trata, pudiera entrar en juego algún título competencial estatal que pudiera incidir en las mencionadas competencias.

En tal sentido los Registradores de la Propiedad son funcionarios del Estado, ostentando éste competencias en materia de bases de su régimen estatutario así como las exclusivas que le corresponden en materia de ordenación de los Registros (artículo 149.1.8º), siendo así que las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con tales funcionarios estarían en consecuencia muy limitadas.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 89/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Así, por ejemplo, la STC 2017/1999, de 11 de noviembre, RTC 1999/207 habría cuestionado la competencia de una Comunidad Autónoma para sancionar a los Notarios o Registradores por razón de otorgar escrituras o inscribir determinadas transmisiones sin que se hubiera justificado el cumplimiento de los deberes de notificación en relación con los derechos de tanteo y retracto ostentados por dicha Administración Pública, señalando, por lo que aquí interesa, lo siguiente:

“9.

Así las cosas, y descartado ya que el carácter de la controvertida norma sancionadora sea el urbanístico, hemos de añadir que no es tampoco título competencial habilitante para dictarla el que atribuye a la Comunidad Foral el art. 52.1 LORAFNA, en cuanto se limita al nombramiento de Notarios y Registradores de la Propiedad que deban prestar servicio en Navarra, así como a la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de las demarcaciones notariales y registrales, y en la determinación del número de Notarios que deban ejercer su función en Navarra, competencia esta que, con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 67/1983 [RTC 1983\67], 87/1989 [RTC 1989\87], 97/1989 [RTC 1989\97] y 120/1992 [RTC 1992\120]), además de circunscribirse de manera taxativa a las mencionadas materias, sólo atribuye a la Comunidad Autónoma facultades de ejecución de la legislación estatal .

La controversia competencial ha de dirimirse teniendo en consideración que la infracción y sanción establecidas por la Ley Foral 7/1989, en el precepto impugnado, incide en el incumplimiento de deberes, de Notarios y Registradores de la Propiedad, integrantes del régimen estatutario de quienes ejercen la función pública notarial y la registral, incardinándose así en el ámbito de la responsabilidad administrativa o disciplinaria de aquéllos, y que es exigible, en régimen de uniformidad, por la correspondiente legislación estatal. La competencia estatal encuentra apoyo en la competencia exclusiva sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8ª CE), sin olvidar la que ostenta sobre las bases del régimen estatutario funcional (art. 149.1.18ª CE), dado que como ha establecido la STC 120/1992, fundamento jurídico 4º «Esta competencia reguladora, por otra parte, deriva también del carácter de funcionarios públicos del Estado que tienen los Notarios y su integración en un Cuerpo único nacional . Como hemos dicho en la STC 87/1989, "la descentralización del Notariado por la vía de sus diferentes Colegios ni altera el carácter único del Cuerpo en toda España ni priva al Estado de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18ª de la Constitución, que, por estar integrados dentro de su propia Administración, ha de ejercer con toda amplitud, tanto en lo relativo a la ordenación de la función pública que desempeñan, que, en parte, se canaliza a través de los Colegios Notariales, cuanto en lo concerniente al régimen estatutario de sus funcionarios" (fundamento jurídico 4º)».

Ha de concluirse, por tanto, que el precepto legal objeto del conflicto competencial ahora enjuiciado se sustenta sobre un ilícito administrativo que, como hemos razonado, no se inserta en el ámbito de la regulación sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en el que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia exclusiva, en virtud del art. 44.1 LORAFNA, sino que pertenece a esfera diversa a la urbanística y a sus instrumentos o técnicas propios,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 90/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

como es la de las correcciones gubernativas o disciplinarias que puedan imponerse a Notarios y Registradores de la Propiedad cuando éstos incurran en incumplimiento de sus deberes profesionales y, específicamente, del deber de vigilancia de la legalidad aplicable al autorizar instrumentos públicos y al permitir su acceso, mediante la correspondiente inscripción, en el Registro inmobiliario, función disciplinaria que no puede ser asumida por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio realicen sus funciones dichos profesionales, al carecer, según se ha razonado, de título competencial habilitante sobre dicha materia, integrante del estatuto regulador de dichos ejercientes de funciones públicas .”

Pudiendo entrar en juego pues diversos títulos competenciales tanto estatales como autonómicos en esta materia, es difícil aventurar cómo se dirimiría, en su caso, el eventual conflicto competencial que pudiera suscitarse en relación con esta concreta previsión del Anteproyecto de Ley que nos ocupa, sin que por nuestra parte se hubiera detectado ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional que analice la concreta cuestión de la incorporación, por normativa autonómica, de los Registradores de la Propiedad a un órgano colegiado integrado en la Administración Autonómica.

Sí que existirían pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con que tal posibilidad se actuara por la Comunidad Autónoma en relación con los Jueces y Magistrados, supuesto respecto del que cabría apreciar cierto paralelismo con el que nos ocupa, por lo que no podemos dejar de advertir de los riesgos que comporta esta opción en cuanto que pudiera apreciarse su afectación a las competencias estatales.

En tal sentido, se transcribe a continuación un fragmento de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, habiendo señalado lo siguiente (STC 150/1998, de 2 de julio):

“Pues bien, sin entrar al análisis del art. 117 CE basta para el caso que el art. 149.1.5 CE atribuya al Estado la competencia respecto de la «Administración de Justicia». Parece obvio que en esa materia ha de ser incardinada la regulación de las funciones que hayan de desempeñar los Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial . Si, como pretende la Comunidad Autónoma de Castilla y León, una Ley suya pudiera atribuir a los Jueces funciones distintas de la jurisdiccional, esta misma podría verse afectada. Debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere cuáles pueden realizar aquéllos, sin que por tal motivo la exclusividad y la independencia de la función jurisdiccional queden menoscabadas .

Por ello, la Comunidad Autónoma carece de competencia para integrar a los Jueces de Primera Instancia en las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, sin que tal tacha quede obviada por la circunstancia de que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que es una norma estatal, contenga un mandato idéntico. Ese vicio de incompetencia, que determina la inconstitucionalidad del inciso recurrido, hace innecesario analizar cualesquiera otros , algunos de los cuales, como la incidencia en el régimen de incompatibilidades de los Jueces, que apunta el Abogado del Estado, no rebasan el ámbito de la mera legalidad. “



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 91/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.126.- **Disposición Adicional Sexta:** En el apartado Uno.1 no parece adecuado indicar que se crea, dentro del Grupo A, Subgrupo A.2, “configurado en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre”, ello teniendo en cuenta que la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en adelante, EBEP, establecería la equivalencia del mencionado Subgrupo A.2, más bien con el Grupo B de los contemplados, a su vez, en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre. Por lo que resultaría más adecuado aludir al Grupo A, Subgrupo A.2 del artículo 76 del TREBEP.

En el apartado 2 “in fine” habría de aludirse al “Subgrupo A.2” y no al “grupo A.2”, ello de conformidad con lo establecido, a su vez, en el párrafo precedente de la propia Disposición Adicional, así como en el artículo 76 del EBEP a que venimos haciendo referencia.

8.127.- **Disposición Adicional Novena:** Recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” apreciándose concordancias con lo dispuesto en el artículo 28.1 y 2 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

8.128.- **Disposición Transitoria Segunda:** Se recomienda introducir unas reglas similares a las previstas en la Disposición Transitoria segunda LOUA sobre los criterios de interpretación y aplicación de los Planes vigentes.

8.129.- **Disposición Transitoria Octava:** Si, como así parece, lo pretendido fuera la aplicación inmediata de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta, pudiera resultar de interés al efecto, a fin de evitar dudas interpretativas, incorporar “in fine” la indicación de que será de aplicación el Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, “en lo que no se oponga a lo dispuesto en la mencionada Disposición Adicional 5ª”.

8.130.- **Disposición Final Primera:** En su inciso final, cuando se indica: “en aquellas materias que , de conformidad con lo señalado en la legislación autonómica sobre régimen local, correspondan a los municipios”, cabría aludir igualmente a lo señalado en la normativa estatal básica sobre régimen local.

8.131.- **Disposición Final Tercera:** Dado que se pretende modificar el art. 40 Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de Andalucía (LGICA, en adelante), la misma tendría que hacerse ajustada a los preceptos básicos en la materia, fundamentalmente los artículos 18 ss LEA.

Los apartados 2, 3, y 4, con la expresa salvedad de los estudios de detalle (STC 86/2019, de 20 de junio), deberían aclarar que no caben las excepciones genéricas de sujeción a evaluación ambiental estratégica a instrumentos de ordenación urbanística relativos a ordenación del territorio y/o urbanismo, puesto que, por aplicación sistemática de los artículos 6.1.a) y 6.2.c) LEA, aquellos planes o programas no sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, se someterán al procedimiento simplificado, en aras a testar su afección significativa al medio ambiente, que culminará, con el informe



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 92/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

ambiental estratégico, mediante el cual, ex art. 31.2 LEA, el órgano ambiental decidirá bien la sujeción al procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, bien con la decisión de que no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente. Este canon de constitucionalidad aparece refrendado en el FD 6º de la STC 161/2019, de 12 de diciembre:

“El art. 6 determina, en su apartado primero, que serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria, prevista en los arts. 17 y siguientes de la Ley 21/2013, los planes y programas que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348), del patrimonio natural y de la biodiversidad. El apartado segundo de este mismo art. 6 somete a evaluación estratégica simplificada, prevista en los arts. 29 y ss. de la Ley 21/2013, las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior; los planes y programas mencionados en el apartado primero que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión y los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los requisitos del supuesto anterior. Por su parte, en relación con dicha exigencia, el art. 8.1 de la Ley 21/2013 solo permite excluir de evaluación ambiental estratégica los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia; y los de tipo financiero o presupuestario.

De este modo, como ya resaltó la STC 109/2017, FJ 3, los preceptos estatales fijan una regla general que ha de ser considerada básica: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa”.

El apartado 5 requiere una mayor coherencia y necesidad de aclarar en cada subapartado los órganos concretos que deben realizar la actuación -subapartado b), destinatario de la remisión; subapartado e), quién debe realizarla; subapartado f); subapartado g) faltarían citar los trámites de audiencia y recabar informes preceptivos; subapartado h), quién debe asumir dicho estudio; subapartado i); subapartado k), destinatario de la remisión; faltando un apartado relativo a una eventual necesidad de un nuevo trámite de información pública.

Asimismo, sería recomendable fijar en algún apartado adicional las previsiones contempladas en los actuales apartados 7 y 8 del vigente art. 40 LGICA.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 93/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.132.- **Disposición final cuarta:** En su apartado 6 se modifica el artículo 16 de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los Puertos de Andalucía. Pues bien, en relación con el artículo 16.2, la referencia que allí se hace a la posibilidad de autorizar usos habitacionales y residenciales, deberá tener en cuenta la naturaleza demanial de los bienes sobre los que se asientan estos usos.

En su apartado 7, por el cual se modifica el artículo 20.3 Ley 21/2007, téngase en cuenta que la solicitud de concesión a la que se hace referencia debe enmarcarse debidamente en un procedimiento de publicidad y libre concurrencia.

En su apartado 15 se introduce en la Ley 21/2007 una disposición adicional séptima rubricada “especialidad del personal del organismo portuario autonómico”. Se recuerda el carácter básico de la norma cuya aplicación se pretende excluir, artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Debe tenerse en cuenta, no obstante, lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, cuya disposición adicional vigesimotercera establece de forma similar que “no será de aplicación al personal de los organismos portuarios lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”, si bien debemos señalar que dicha previsión normativa no tendría más valor jurídico que el de mero antecedente contenido en una Ley de carácter estatal.

8.133.- Disposición Final Quinta:

La modificación que se postula del art. 42 Ley 9/2010, de 9 de julio, de Aguas de Andalucía (LAA, en adelante), circunscribe la actuación de la Junta de Andalucía al ámbito de sus competencias, lo que parece coherente con el criterio expresado en el Informe AJ-CAGPDS 2020/24 sobre el régimen jurídico competencial del artículo 42.2 de la Ley de Aguas de Andalucía, con especial mención de las zonas inundables, emitido con fecha 5 de mayo de 2020, por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, a instancia del Sr. Director General de Planificación y Recursos Hídricos. Informe relacionado, a su vez, con el informe de la AJ de la entonces Consejería Medio Ambiente y Ordenación del Territorio MOPI00117/16 Consulta relativa al ámbito territorial de aplicación del artículo 42.1 de la Ley de Aguas de Andalucía”, solicitado por la anterior Dirección General de Planificación Hidrológica y evacuado con fecha 25 de octubre de 2026.

Se establece una minoración de los ámbitos de actuación del informe de la Consejería competente en materia de aguas, quedándose en el ámbito que, con carácter básico, establece el art. 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLAg, en adelante), si bien debería reflexionarse si el mantenimiento de los otros ámbitos sobre los que actualmente debe pronunciarse el informe previsto en el art. 42 LAA coadyuvaría en la mejor gestión de las política hidráulica autonómica (vgr. Vertidos).

Tanto para el apartado tercero del art. 59 como en el apartado primero del art. 62, debe analizarse si procede la supresión de los mismos por remisión directa a la normativa básica estatal.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 94/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.134.- **Disposición Final Sexta:** No se entienden bien el párrafo inicial: *“introduciendo un nuevo apartado 3”* ni el final: *“Como consecuencia de esta modificación, los actuales apartados 3 y 4 pasan a ser respectivamente los apartados 4 y 5”*. Ello en la medida en que el apartado 3, tal y como aparece redactado en esta Disposición Final Sexta, parece que vendría a sustituir al apartado 3 actualmente en vigor, con lo cual los apartados 3 y 4 mantendrían su actual numeración.

En el segundo párrafo cuando se indica *“en estos casos el plazo para emitir el informe será de un mes”* se recomienda que se unifique o concuerde adecuadamente la terminología o expresión con la empleada en el apartado 2 precedente del artículo 34, a la que parece remitirse cuando se indica *“en estos casos”*, y que no aludiría a la emisión de un informe.

Finalmente se recomienda incluir aquí mención también al sentido del silencio, transcurrido el plazo previsto. Ello de forma análoga a lo establecido en el artículo 34.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía. Igualmente se recomienda aclarar si en este caso se podría también reformular la clasificación.

NOVENA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, se aprecian las siguientes:

9.1.- **Artículo 2:** En el apartado 1 se recomienda mejorar la redacción del siguiente inciso *“(...) sobre actuaciones, usos y asentamientos existente o futuros (...)”*.

9.2.- **Artículo 3:** El apartado 4, en su inciso inicial, la siguiente mención: *“(...) La actividad urbanística, corresponde a los Municipios, sin perjuicio de las competencias que, por esta ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma (...)”*, resultaría reproducción, de lo dispuesto, a su vez, en el artículo 2.2 del Anteproyecto de Ley, por lo que se recomienda su supresión, por resultar innecesaria.

9.3.- **Artículo 9.** Sus apartados penúltimo y último aparecerían numerados, en ambos casos, como 4, por lo que el último de ellos habría de pasar a numerarse como 5.

9.4.- **Artículo 157:** Como mejora de redacción se propone aludir, en su apartado 2, a que la actuación es *“contraria a la ordenación territorial urbanística”* en lugar a que la actuación es *“ilegal”*.

9.5.- **Artículo 163:** Como mejora de redacción se propone indicar más bien, en el segundo párrafo del subapartado b) del apartado 1, lo siguiente: ello con independencia de que *“procediera”* o bien de que *“pudiera proceder”* -a escoger una de estas últimas expresiones- la pérdida de los beneficios ya recibidos (...).

9.6.- **Disposición Adicional Quinta.3:** En relación con los subapartados 3º y 4º del apartado b), se recuerda la necesidad de evitar estrategias de duplicación conforme a la Instrucción de 16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 95/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

9.7.- **Disposición Final Séptima:** El apartado 2 del artículo 56 habría de aparecer adecuadamente separado del apartado 1, en párrafo aparte. Habría de suprimirse uno de los incisos con el siguiente tenor: “2.1 En el informe de impacto en la salud de las actividades y obras a que se refieren los párrafos c) y d) del (...)”. Pues aparece reiterado en dos ocasiones en el texto de la Disposición Final que nos ocupa.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

La Letrada de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Ana María Medel Godoy

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Daniel Del Castillo Mora

El Letrado de la Junta de Andalucía.
José María Gómez Calero Valdés



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 96/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO **A**NDALUZ
DE COLEGIOS DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES

S	CONSEJO ANDALUZ DE
A	COLEGIOS DE INGENIEROS
L	TÉCNICOS INDUSTRIALES
I	27 de enero de 2021
D	NÚM. 66
A	

Málaga, 27 de enero de 2021

Dirección General de Ordenación del
Territorio y Urbanismo
Consejería de Fomento, Infraestructuras
y Ordenación del Territorio
C/ Pablo Picasso s/n
41071 Sevilla

N/ref:fbl/npr

Asunto: Solicitud de informe sobre Anteproyecto LISTA

En virtud a su escrito de fecha 19 de enero de 2021, en el que solicitaban informe relativo al borrador 3 del Anteproyecto de Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (Anteproyecto LISTA) en concreto sobre los artículos 9.2 o 140.3, les detallamos a continuación las puntualizaciones de este Consejo al respecto:

a) El artículo 9.2 expone:

"los Colegios Profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, podrán constituirse en entidades urbanísticas certificadoras y colaborar con los Ayuntamientos en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, en los términos previstos en el Título VI de esta Ley."

En relación a este párrafo, expresamos nuestra conformidad como colectivo ya que nos permite ante la administración, como por ejemplo los Ayuntamientos, la colaboración de los Colegios Profesionales en las actuaciones de verificación, inspección y control.

b) El artículo 140.3 trata de la competencia y procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas, y literalmente expone:

"3. Sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales, o en su caso de la Diputación Provincial, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación, debiendo el titular de la Secretaría del Ayuntamiento advertir, en su caso, de

la omisión de alguno de alguno de ellos. Reglamentariamente se regulará la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de dichos informes.


Igualmente, deberán constar las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la presente ley exijan con carácter previo al otorgamiento de licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público.

Asimismo, en toda solicitud de licencia y en la resolución de su concesión deberá constar debidamente georreferenciada la actuación de que se trate, expresando, en su caso, las coordenadas UTM de la superficie a ocupar por las edificaciones, o del perímetro de cada una de las fincas resultantes de la actuación pretendida.”

Sobre este párrafo nos gustaría hacer una mención sobre la frase "en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas", ya que si el legislador trata de decir atribuciones profesionales, estas únicamente se pueden establecer mediante leyes y no de una norma con rango de Ordenanza Municipal.

En cuanto al resto del apartado, estamos de acuerdo ya que se tiene en cuenta la colaboración con los Colegios Profesionales para prestar el servicio de elaborar informes en colaboración con la Administración.

Un cordial saludo
EL SECRETARIO



Fdo.: Francisco Bravo Lavado



R E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	Página: 1 de 39	
	202199900853509	28/01/2021
	Registro Electrónico	HORA 20:58:01

JOSÉ MIGUEL DE LA TORRE PEINADO, Arquitecto Técnico, con D.N.I. [REDACTED] y domicilio en [REDACTED] actuando como **PRESIDENTE del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos**, con domicilio social en Avda. República Argentina 26-A, 1º C

Atendiendo a la Solicitud de esa **CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO de la Junta de Andalucía**, mediante escrito remitido a esta Entidad por el SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, según la cual se nos invita a participar en el preceptivo trámite de audiencia y participación pública, relativas al **Anteproyecto de Ley de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**, tenemos a bien transmitirles las alegaciones que siguen y que son el resultado de las consultas efectuadas, al efecto, al Colectivo de los Arquitectos Técnicos de Andalucía a los que representamos en este acto:

1. EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 9.2 y 140.3.

Consideramos oportuno y conveniente lo recogido en ambos artículos sobre la posibilidad de Colaboración de Entidades Urbanísticas certificadoras y sobre todo de Colegios Profesionales en la emisión de informes técnicos y jurídicos sobre la adecuación de los actos pretendidos a la normativa territorial y urbanística de aplicación previos a la concesión de licencias. Colaboración que posteriormente se regulará reglamentariamente.

La única salvedad que consideramos debiera tenerse en cuenta es la que indicamos a continuación:

Transcribimos el artículo 9.2 tal como está en el Anteproyecto de Ley:

2. Las Administraciones con competencias en la ordenación territorial y urbanística tienen el deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada en las formas y con el alcance previstos en esta ley. A estos efectos, se podrán constituir entidades colaboradoras que tengan por objeto la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística, la asunción de la conservación de las obras de urbanización o la revisión documental de las actuaciones sometidas a licencia o declaración responsable, entre otros. En este sentido y con el alcance y en los términos que se establezcan reglamentariamente, las entidades privadas debidamente habilitadas y los Colegios Profesionales **en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten**, podrán constituirse en entidades urbanísticas certificadoras y colaborar con los Ayuntamientos en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, en los términos previstos en el Título VI de esta Ley.

Este Consejo Andaluz considera que lo subrayado, puede significar una limitación a la libre competencia a la hora de que un Colegio Profesional determinado pueda o no constituirse como Entidad urbanística certificadora, entendemos que las competencias específicas de sus colegiados, que no atribuciones profesionales cosas claramente diferentes, no debieran confundirse con la capacidad plena en materia de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, recordamos, en todo caso, que en lo referente al urbanismo en sí, no hay reservas de actividad.

Por tanto consideramos que el apartado 2 del artículo 9 debiera quedar igual con la única excepción de eliminarse la frase siguiente: **en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten**, que como hemos indicado anteriormente pudiera atentar contra el principio de libre competencia, limitando el ejercicio de ella.





REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509 28/01/2021

Registro Electrónico HORA
20:58:01

En todo caso debe respetarse la Ley General de Unidad de Mercado, su incumplimiento es un riesgo que puede aparecer si las reservas de actividad se vinculan a titulaciones académicas concretas, entendemos, como así ha recordado reiteradamente la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que es preferible que las reservas de actividad, cuando deban existir sobre la base de criterios de necesidad y proporcionalidad, que no es el caso, se subordinen a la capacitación técnica de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación sino de un elenco más amplio de titulaciones.

2. EN RELACIÓN CON OTROS ASPECTOS IMPORTANTES DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

I.- Introducción.

El borrador para la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) que debe derogar la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA) supone un cambio radical en la forma de entender la ordenación territorial y urbanística en la Comunidad, no sólo por la fundición en un sólo Texto legal de las previsiones de ordenación territorial y urbanística, planteando un esquema de integración que ya se ha ensayado en otras Comunidades Autónomas; sino por el propio concepto sobre el régimen urbanística del suelo, que asume de forma clara y radical las previsiones de la legislación básica estatal (TRLRURJ), simplificando en esquema de la clasificación del suelo hasta aproximarlos al sistema de las determinaciones sobre situaciones básicas del mismo y operaciones de transformación regladas en el Texto refundido del Estado; apartándose del esquema clásico de clases y categorías de suelo. Además trata de coordinar sus determinaciones con los principios de desarrollo sostenible, asumiendo de forma expresa los contenidos de los Tratados Internacionales suscritos en este sentido y plasmados en las Agendas Urbanas de la ONU, de Europa y de España, de tal forma que el tratamiento de asuntos tan importantes como los criterios de ordenación de litoral, del paisaje o del suelo rústico (o no urbanizable), forman parte de las propuestas de ordenación a nivel territorial, imponiendo sus determinaciones, desde esta esfera, a la ordenación urbanística.

Un objeto general de la LISTA es, claramente, la simplificación en su regulación y la concreción de instrumentos de ordenación y desarrollo territorial y urbanístico. Pues bien, siendo esta pretensión una gran virtud, precisamente para evitar la complejidad excesiva que ha supuesto una carga para el ciudadano medio las legislaciones que pretende sustituir (de cara a su entendimiento y aplicación), también es cierto que ese intento desde la Ley, trasladando el desarrollo de una regulación más precisa a futuros reglamentos, puede suponer, más que la seguridad jurídica pretendida con la simplificación, importante vacíos mientras se promulgan los anunciados reglamentos. Más aun teniendo en cuenta la lentitud de nuestra Comunidad Autónoma para aprobar estos desarrollos, si se tiene presente que en los dieciocho años de vigencia de la LOUA, sólo se ha aprobado un reglamento de ejecución propio e integral de una de las fases claras de la actividad urbanísticas (el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía –RDUA-), manteniendo en la Comunidad Andaluza la vigencia de los obsoletos reglamentos de Planeamiento y Gestión de 1978. Sería conveniente, en este sentido, y como se propondrá más adelante, que algunas de la remisión a regulación reglamentaria que hace el borrador de la LISTA, se integran directamente en su Texto, para evitar imprecisiones indeseables e inseguridades en su aplicación.

Con independencia de los posibles “huecos” que puede presentar la LISTA, es de agradecer el esfuerzo que hace en el sentido de flexibilizar y simplificar los procedimientos, en un intento de acercar los pesados procesos de desarrollo urbanístico a la situación actual de crisis (agudizada por el COVI). Como señalada su Exposición de Motivos “la Comunidad Autónoma de Andalucía, consciente de esta problemática, y en respuesta a ella, ha puesto en marcha diferentes iniciativas, cuyo objetivo final es la simplificación normativa y la agilización de los procedimientos urbanísticos. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse si previa o paralelamente no se revisa en profundidad la legislación aplicable en materia de suelo”.





R
E
P
C
I
N

JUNTA DE ANDALUCÍA

Registro Electrónico

202199900853509 28/01/2021

HORA 20:58:01

Fecha: 28/01/2021
 Página: 3 de 39

II.- Propuestas de carácter general.

1.- En cuanto a los principios de sostenibilidad del desarrollo urbano, simplificación e integración de los instrumentos de ordenación.

Es importante subrayar la apuesta que la LISTA hace por asegurar un desarrollo territorial y urbano sostenible, teniendo en cuenta el sentido con el que asumen este concepto los Tratados y Acuerdos internacionales. Ahora bien, estos principios y objetivos, que están enunciados de forma genérica en los primeros artículos del borrador como objeto de la Ley y como fines de la ordenación territorial y urbanísticas, y más específicamente como principios generales de la ordenación (artículo 3), no tienen una concreción a nivel de estándares de densidad, de desarrollo urbano posible y niveles de dotación, por lo menos planteados como límites dentro de la ordenación estructural exigible a la planificación. Hubiera sido conveniente mayor determinación a nivel de estándares urbanísticos por parte de la LISTA en este sentido. La definición de densidades máximas de población en los nuevos desarrollos, los límites máximos de crecimiento en función del tipo de población, o los niveles de dotación mínimos exigibles tanto en los nuevos desarrollos, como los deseables en el suelo consolidado, hubieran supuesto un esfuerzo necesario en orden a asegurar la adecuación concreta de las previsiones de la Ley a los criterios de sostenibilidad enunciados.

2.- Coordinación con el contenido y las previsiones del TRLSRU.

La organización del régimen de derecho y obligaciones de la propiedad del suelo, y los derivados de las acciones de promoción estableciendo nuevos desarrollos y reforma la ciudad urbana existentes responde, en el borrador de la LISTA, casi miméticamente, al esquema de situaciones básicas y operaciones de transformación de suelo y edificatorias reguladas en el TRLSRU. En este sentido no hay que hacer una transposición de las situaciones básicas y su transformación a clases y categorías de suelo como hacia el anterior borrador de ley urbanística (LUSA), o hacen otras legislaciones autonómicas. Aquí, directamente, las clases de suelo son dos, urbana y rústicas, identificables con la situaciones básicas de rural de urbanizado del TRLSRU, y las operaciones de transformación sólo pueden ser posibles sobre el suelo rústico no sometido a protección y sobre el suelo urbano.

Ahora bien, la versatilidad del sistema, que permite concretar actuaciones de transformación al margen de las previsiones establecidas por el Plan (y por lo tanto al margen de una previsión del suelo considerado en la LOUA como urbanizable), puede acercar el sistema a los criterios de desarrollo señalados en la Ley 6/1998 (que pretendía clasificar como suelo urbanizable todo el suelo rústico sin especial protección), lo que puede provocar desarrollos excesivos e incontrolados. La flexibilidad propuesta por la LISTA con este esquema puede resultar apropiada si, al mismo tiempo, y desde la regulación legal, se establecen criterios claros de sostenibilidad, que aseguren, máximas previsiones de crecimiento y estándares adecuados de densidad y servicios para toda la Comunidad Autónoma.

3.- Reparto competencial. Potenciación de la autonomía municipal.

Dentro del esfuerzo de simplificación que hace el borrador del Texto legal tiene especial importancia la que se verifica en relación con el contenido de las figuras de planificación (específicamente las urbanísticas), su simplificación en la tramitación, y el reparto de competencias en la aprobación de las mismas. Es muy interesante el traslado, como competencia municipal, de la aprobación definitiva de todo el planeamiento del municipio (incluso en referido a la ordenación estructural, en el caso de la existencia de Planes de Ordenación Territorial subregional adaptados a la LISTA), ya que esto acerca las decisiones a la ciudadanía, y puede asegurar la rapidez en la conclusión de los procedimientos, unido a la diversificación de los mismos en función de sus objetivos y contenido.

En contraposición al interesante reparto competencial que plantea el borrador y la potenciación clara de la autonomía municipal, es necesario reforzar la competencia técnica y jurídica de los ayuntamientos para que sean capaces de asumir esos retos. En este sentido la propia Comunidad Autónoma debe concretar, en la misma Ley, su papel de asesor de los municipios (frente a su papel





R E P C I Ó	JUNTA DE ANDALUCÍA		Página: 4 de 39
	REGISTRO ELECTRONICO		
	202199900853509	28/01/2021	
			HORA 20:58:01

de control), al mismo tiempo que se debe regular de forma más precisa el papel de las Diputaciones Provinciales en este campo.

4.- Organización de la LISTA: alteración del esquema de la LOTA y de la LOUA.

La organización o estructura propuesta por el borrador de Ley parece más apropiado y sistemático que el de la LOUA, ya que sigue el esquema tradicional de fases o etapas de la ordenación y desarrollo territorial y urbanístico regulado en legislación histórica; esquema que era menos identificable en la LOUA. En este sentido, parece más apropiado e inteligible un esquema como el que propone la LISTA, que define principios generales, régimen del suelo y de las operaciones de transformación (asumiendo el sistema clasificado de régimen urbanístico en base a las técnicas de clasificación y categorización del suelo, donde se describían los derechos y obligaciones de la propiedad del suelo y la promoción); el sistema de instrumentos de ordenación territorial y urbanística (separado, lógicamente, en dos Títulos), el bloque de la ejecución urbanística (donde por primera vez entra al forma parte de este bloque los mecanismos de intervención en el mercado de suelo que tradicionalmente han conformado un espacio separado, si bien parece lógica su incluso dentro de los procesos de ejecución); y finalmente la actividad de intervención en los usos del suelo y la edificación, separada en dos Títulos: la acción positiva de autorización o de habilitación para posibilitar la actuación, y la parte de represión ante hecho ilícitos de intervención, representada por la restauración del orden territorial y urbanístico o el señalamiento de infracciones tipificadas en este ámbito y su sanción.

Dentro de este esquema más lógico y acorde con la tradición en la regulación territorial y urbanística de España, que el estructurado en la LOTA y la LOUA, destaca la regulación específica, y en un Título independiente, del tratamiento de las edificaciones irregulares (las consideradas como asimiladas a fuera de ordenación- AFO-) de cara a su integración urbanísticas, ambiental o territorial. Esta cuestión que fue objeto de regulación mediante el reciente Decreto-Ley 3/2019, debe ser incorporada en el cuerpo un legal urbanístico integrado como es la LISTA, pero hay que advertir, que la obsesión por la simplificación del borrador de Ley y la derogación expresa del Decreto-Ley puede dejar cuestión sin resolver, que tiene una expresa desde el año 2019 (por ejemplo, el procedimiento para la declaración de AFO).

III.- Propuesta concretas.

1.- Ordenación territorial y urbanística y sostenibilidad.

El borrador de Ley señala como uno de sus principios de sostenibilidad el de la "viabilidad económica" de las "actuaciones de transformación urbanística" donde deberá de justificarse que se "dispone de los recursos económicos suficientes y necesarios para asumir las cargas y costes derivados de su ejecución y mantenimiento". No obstante se echa en falta una regulación más precisa del principio de "viabilidad económica", ya que el contenido de la memoria de viabilidad económica en actuaciones transformación en medio urbano (de gran importancia en un desarrollo sostenible) ha sido declarado inconstitucional en su regulación dentro del TRLSRU (artículo 22.5, STC 143/2017).

2.- Cooperación y convenios.

Es llamativa la regulación de la cooperación entre Administración y particulares, en especial sobre la posible celebración de convenios urbanísticos. Como no podía ser menos (artículo 7 del borrador de Ley), la Administración competente tiene el "deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada en las formas y con el alcance previstos en esta ley"; ahora bien, los convenios suscritos con los agentes privados se reducen a la "gestión para determinar las condiciones y los términos de la ejecución de dichos planes", con lo que se suprime la posibilidad de suscribir convenios para adoptar la iniciativa de modificar el planeamiento, ya que "en ningún caso podrán ser objeto de convenio u otra fórmula de transacción la incorporación de cualesquiera determinaciones a los instrumentos de ordenación con motivo de su formulación, modificación o revisión". Esto tiene sentido por el sistema de regulación de la iniciativa de actuaciones de



REGISTRO ELECTRONICO
 JUNTA DE ANDALUCIA
 Fecha: 28/01/2021
 Página: 5 de 39
 202199900853509 28/01/2021
 HORA 20:58:01

transformación prevista por la LISTA, que asume gran parte de las posibilidades reguladas en los convenios de planeamiento por la legislación anterior; y se justifica, lógicamente, por la imposibilidad legal de disposición de facultades de la Administración (el interés público que representa la ordenación urbanística y mayores obligaciones a la propiedad), y la limitación en la imposición de cargas. Pero salvando estas cuestiones (que es posible considerándolos límites de los convenios de planeamiento señalados en la LOUA -artículo 30-, y en el TRLSRU -artículo 9.8-), la LISTA elimina las posibles ventajas que la celebración de este tipo de convenios podían reportar a la Administración.

3.- Participación y consulta.

No establece el borrador los plazos máximos para la contestación de información sobre el régimen concreto de un inmueble, que es un derecho de la ciudadanía, según establece el 5.d del TRLSRU, ni los efectos indemnizatorios por la modificación de criterios en relación con el contenido de la consulta evacuada, como señala el artículo 13.2.a del TRLSRU, y el artículo 6.3 de la LOUA. Estas cuestiones tan importantes relacionadas con la seguridad jurídica de los ciudadanos en general; y de la propiedad y de la promoción en particular, no pueden quedar a resultas de una regulación reglamentaria posterior, ni a las decisiones de la ordenación urbanísticas o administrativas en relación con cada actuación e información concreta. Deben señalarse desde la Ley los plazos máximos para evacuar la consulta o información por parte de la Administración, y en su caso los efectos indemnizatorios por la tardanza o la incorrecta información suministrada.

4.- En relación con la clasificación del suelo.

4.1.- Suelo urbano.

La LISTA, siendo coherente con el TRLSRU, clasifica en suelo según dos categorías, identificadas con las situaciones básicas del mismo, según el Texto estatal. Así el suelo sólo puede ser urbano o rústico.

El suelo urbano, siguiendo el esquema tradicional responde a un carácter reglado, desde el momento que debe considerarse como tal por la planificación, al que reúne criterios actuales de consolidación y urbanización. Y eso, en el momento de aprobación del planeamiento o, con posterioridad, cuando alcance estas condiciones en ejecución de la ordenación.

Ahora bien, el artículo del borrador presenta varias imprecisiones que sería conveniente concretar. Este suelo debe estar integrado en una "malla urbana", y en este sentido existen definiciones jurisprudenciales y doctrinales diversas sobre este concepto, pero no estaría de más una definición legal que se aproximara al concepto (en función de las circunstancias de cada caso). Por otro lado el alcance del concepto urbanización (suelos "transformados urbanísticamente"), lo remite a una regulación reglamentaria para la precisión de sus características y condiciones, si bien señala cuales son los servicios básicos. Por último, el ámbito de consolidación de la edificación (dos terceras partes) queda la arbitrio de la planificación, cuando el propio borrador de Ley señala perímetros apropiados para el suelo urbano (zonas) y en as actuaciones de transformación (sector) que, en última instancia, deben ser el espacio de referencia para la fijar los criterios de consolidación en las revisiones del planeamiento.

4.2.- Los núcleos rurales tradicionales en su consideración como suelo urbano.

La remisión de la clasificación como suelos urbanos de los núcleos tradiciones en suelo rural a un desarrollo reglamentario sigue planteando la misma imprecisión que actualmente presenta la LOUA en su interpretación conforme al TRLSRU (artículo 21.4). Este suelo puede ser, indistintamente rústico conformando Hábitat Rural Diseminado (artículo 11.2 de la LISTA) o suelo urbano (artículo 10.2 de la LISTA), y su concreción no puede esperar a un desarrollo reglamentario. Debe ser definido por la propia Ley.



R E P U B L I C A		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E P C I T A		202199900853509	28/01/2021
C I T A		HORA 20:58:01	

4.3.- Condición de solar y extinción de la condición. Adquisición de la condición de solar.

Es importante señalar que las parcelas, según la LISTA, pueden perder la condición de solar como resultado de las nuevas previsiones de la ordenación urbanística, articulada algunas veces mediante la delimitación de actuaciones de transformación o renovación de la urbanización al margen de la ordenación urbanística. La iniciativa privada y la aprobación de las mismas por parte de la Administración pueden situar parcelas fuera de la condición de solar, con las consecuencias que esto puede acarrear de cara a los derechos de propietarios del suelo.

4.4.- Derechos y obligaciones de la propiedad del suelo.

Como ha sido tradicional en la legislación urbanística, la LISTA se pronuncia en el sentido de que la "clasificación, categoría y las restantes determinaciones de ordenación territorial y urbanística del suelo vinculan a los terrenos y a las construcciones, edificaciones y equipamientos a los correspondientes destinos y usos, y definen su función social, delimitando el contenido del derecho de propiedad", si bien estas condiciones no están perfiladas de entrada con la aprobación del planeamiento general, ya que la definición a posteriori de operación de transformación conforman, definitivamente, estas condiciones.

Es importante que desde la ordenación general se prevean plazos y se regule de forma clara la posibilidad de generar nuevas actuaciones de transformación, ya que está en juego la seguridad jurídica para los agentes que interviene en los procesos urbanísticos. Y esto teniendo en cuenta que la "patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su materialización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por esta ley", cuestión que no está definida de entrada en el nuevo sistema, con la aprobación definitiva del planeamiento que señala la ordenación estructural. En este sentido adquiere relevancia especial el tratamiento del subsuelo, cuando el borrador de Ley afirma que el "uso urbanístico del subsuelo se acomodará a las previsiones de los instrumentos de ordenación, quedando en todo caso su aprovechamiento subordinado a las exigencias del interés público, a las leyes aplicables, con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público y la implantación de infraestructuras y servicios técnicos, así como a la preservación del patrimonio arqueológico".

4.4.a.- El deber de obtener las autorizaciones administrativas preceptivas.

Los deberes de la propiedad contemplados en el artículo 14 del borrador de la Ley coinciden con las previsiones del TRLSRU, regulados en su artículo 11. Ahora bien, este último Texto al señalar la obligación de "solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas o, en su caso, formular la declaración responsable o comunicación que sean exigibles, con carácter previo a cualquier acto o uso del suelo", se pronuncia sobre los efectos del silencio en el caso de que no sean tramitadas en plazo las autorizaciones por parte de la Administración, determinando los efectos negativos del mismo para supuestos concretos, según las previsiones de la legislación del procedimiento administrativo. Se sabe que el artículo 11.4 del TRLSRU en su regulación de los efectos negativos del silencio ha sido matizado por la STC 143/2017, por lo que aún existen importantes huecos en relación con los efectos del silencio en la regulación de las autorizaciones administrativas preceptivas. La LISTA debería "llenar" estos huecos evitando interpretaciones, ya que, en ningún se consideraran autorizadas por silencio actuaciones contrarias a la ordenación urbanística.

4.4.b.- Derecho al aprovechamiento.

En suelo urbano sería conveniente señalar de forma clara el derecho que puede adquirir un propietario una vez cumplidas sus obligaciones. Parece evidente que, en el caso de que no se prevean actuaciones de transformación, el derecho consiste en materializar el aprovechamiento objetivo asignado por el planeamiento al suelo urbano, una vez que complete la urbanización necesaria, incluyendo la cesión el suelo inexcusable para proceder a la finalización de la misma, hasta que la parcela alcance la condición de solar. Pero es que en todo el borrador de Ley no existe



R	JUNTA DE ANDALUCIA	
E	202199900853509	28/01/2021
P		
C		
N		

Fecha: 28/01/2021
 Página: 7 de 30
 HORA: 20:58:01

una definición del concepto aprovechamiento urbanístico, tal y como estaba descrito en el artículo 59 de la LOUA. Por supuesto tampoco existen definiciones de los conceptos aprovechamiento subjetivo, objetivo, preexistente, etc. que sería muy útil para concretar el abanico de derechos en cada caso.

4.4.c.- Deber de edificación.

El deber de edificar, conforme las determinaciones urbanísticas y dentro de plazo, está regulado en la LISTA, como ha sido tradicional en la legislación urbanística. El artículo 138 del borrador perfila este deber genérico señalado en el artículo 15. Ahora bien la cuestión fundamental del plazo no se aclara ni en un artículo ni en otro. Al igual que ocurre en la LOUA el borrador no establece plazo supletorios en el caso de que el planeamiento no los fije, una vez que la parcela tiene la condición de solar. En el supuesto, bastante usual, de que el planeamiento de carácter general no concrete estos plazos no existe el deber como tal, ya que mismo consiste en edificar en plazo. Sería conveniente que, al igual que ocurría con la legislación estatal del 92, la Ley urbanística andaluza estableciera plazos supletorios para que siempre pudieran operar los mecanismos de sustitución en caso de incumplimiento de este deber fundamental del propietario.

Tampoco queda clara la asimilación que el artículo 138 del borrador de Ley establece entre solares y parcelas que cuenten con edificación deficiente o inadecuada, ya que deja a la regulación del planeamiento el amplio margen que existe entre la ruina urbanística y las edificaciones materializadas conforme al aprovechamiento objetivo previsto por el planeamiento.

Parece que la obligación de edificar, materializando el aprovechamiento urbanístico, se concreta en el concepto edificación. Sin embargo, las determinaciones de ordenación urbana se extienden a los conceptos de construcción e instalación. Convendría concretar como juega este deber al margen del concepto edificación.

4.4.d.- Deber de conservación.

El deber de la propiedad en suelo urbano se extiende a la conservación de edificación, vinculando este deber al necesario y apropiado para la ocupación y uso de la misma. Este deber se concreta en el artículo 140 del borrador de la Ley y amplía los deberes señalados en la LOUA, según las previsiones del TRLSRU, al mantenimiento de las condiciones de "seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, ornato público y demás que exijan las leyes". En línea con las previsiones de a nivel de "horquilla" previstas por el TRLSRU (artículo 15.4, hasta un máximo de obligación económica), la LISTA prevé ampliar el "contenido normal del deber de conservación" que "podrá ser elevado hasta el 75 por ciento del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente, en los casos de inexecución de las obras ordenadas", frente al 50 por ciento señalado en la LOUA. Ahora bien, el nuevo Texto no señala si este valor de reposición se debería ver afectado por coeficientes de depreciación en función del estado o antigüedad de lo edificado, con lo cual es difícil deducir de deducir alcance (el artículo 155 de la LOUA se refiere a valor de reposición relativo a una edificación utilizable, mientras que en el nuevo Texto la referencia es al "edificio correspondiente").

5.- En relación con las actuaciones de transformación.

Al igual que las clases del suelo se organizan en la LISTA siguiendo el esquema de situaciones básicas prevista en el TRLSRU, concretando dos clases y el esquema de derechos y obligaciones en cada una de ellas, el borrador de la Ley dedica un bloque de su regulación a las actuaciones de transformación (a los procesos de operar sobre las clases del suelo o lo que es lo mismo sobre las situaciones básicas). Estas actuaciones de transformación son de tres tipos y actúan sobre las dos clases de suelo: de dotación y de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano, y de nueva urbanización en suelo rústico.

5.1.- Sobre su delimitación.



REGISTRO ELECTRONICO
 JUNTA DE ANDALUCIA
 Fecha: 28/01/2021
 Página: 8 de 39
 202199900853509 28/01/2021
 Registro Electrónico HORA
 20:58:01

El artículo 18.1 de la LISTA señala que la “competencia para la delimitación del ámbito o ámbitos de transformación urbanística, con el establecimiento de los parámetros urbanísticos básicos y las bases orientativas para el desarrollo y ejecución de la actuación o actuaciones, corresponderá a la Administración pública actuante, de oficio o a instancia de otras Administraciones públicas o de particulares, debiendo preverse en los instrumentos de ordenación urbanística o posteriormente y siempre de forma motivada conforme a las determinaciones en ellos establecidos”. La posibilidad de delimitación con posterioridad a la previsión de los instrumentos de planeamiento implica un margen de discrecionalidad que sólo es admisible si el Plan ha señalado criterios y motivos claros para su delimitación. Las bases orientativas para su demarcación establecerán propuestas de diseño urbano, calidades y plazos de ejecución, además de gastos de urbanización e imputación de los mismos a los agentes implicados, teniendo en cuenta que estas bases deberían de recoger un análisis concreto de sostenibilidad de la actuación en todas sus facetas.

El problema es que la tramitación de la delimitación de la actuación cuando no la contenga el planeamiento se remite por la LISTA a una futura regulación reglamentaria, determinando a nivel legal unas mínimas reglas de funcionamiento, de tal forma que una vez establecida la delimitación, los “terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones de transformación y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes previstos” en la Ley. Lo que no prevé el borrador de la LISTA es que ocurre en el caso de que, una vez delimitada la actuación, no se proceda a su ejecución bien por la Administración, bien por los sujetos privados que propusieron la iniciativa, sobre todo a nivel de la situación de la propiedad que queda vinculada a la delimitación y que puede ser ajena a la misma.

5.2.- Sobre el aprovechamiento urbanístico, las áreas de reparto y el aprovechamiento medio.

Un vacío importante en el borrador de la LISTA es, como se ha señalado, la referencia al concepto aprovechamiento urbanístico y sus afecciones, que, sin embargo, están perfectamente explicadas y sistematizadas en el artículo 59 de la LOUA.

El borrador de la Ley sólo se refiere a este concepto al concretar los supuestos de delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento medio en suelo sometido a operaciones de transformación.

Sería conveniente en aras un mejor entendimiento del Texto legal, que se describiera el concepto de aprovechamiento urbanístico, su vertiente objetiva en función de las previsiones de la ordenación urbanística, y se fijara de forma esquemática el aprovechamiento subjetivo que corresponde a la propiedad en cada caso, una vez cumplidas con sus obligaciones (suelo urbano consolidado, actuación de dotación, actuación de reforma renovación de la urbanización y actuación de nueva urbanización). Además, si los usos que componen el aprovechamiento deben ser ponderados en función del rendimiento que aportan a lo propiedad en cada caso, deberían señalarse los criterios para proceder a dicha ponderación. De igual forma, si la determinación del aprovechamiento medio implica ámbitos con rendimiento diferenciado en función de su localización, deberían fijarse criterios para establecer esta ponderación en función de la misma.

5.2.a.- En relación con la delimitación de áreas de reparto.

El borrador de Ley no establece ninguna regulación sobre posibles variaciones de aprovechamiento medio admisibles entre las áreas de reparto delimitadas en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, por lo que en estos supuestos no se fijan condiciones para asegurar el principio de equidistribución de cargas y beneficios, dentro de las mismas zonas de suelo urbano.

5.3.- Sobre las actuaciones de dotación en suelo urbano.

Según la LISTA se consideran “actuaciones de dotación, sobre una parcela urbanística o conjunto de parcelas, aquellas que, en suelo urbano, tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística, siempre que no requieran la reforma o renovación de la



R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 9 de 39	
P		202199900853509	28/01/2021
C		HORA	
N		20:58:01	

urbanización". Sin embargo esta definición general debe concretarse a nivel reglamentario, lo que implica una dificultad añadida en su consideración. Se entiende que hay incremento de aprovechamiento sobre una parcela siempre que se amplíe en un diez por ciento en relación con el preexistente, en la forma que se establezca reglamentariamente. En cualquier caso este tipo de actuación deberá estar justificada.

Las actuaciones de dotación se establecerán delimitando áreas homogéneas, por los instrumentos de ordenación detallada (ya sea el Plan de Ordenación Urbana o por el Estudio de Ordenación). Estas áreas incluirán "los terrenos objeto del incremento de edificabilidad o densidad o cambio de uso y aquellos donde se localicen las nuevas dotaciones públicas", o "los terrenos objeto del incremento del aprovechamiento" según el supuesto, por lo que la definición es bastante imprecisa teniendo en cuenta sus implicaciones.

Los deberes de promoción en este tipo de actuaciones serán los señalados para las actuaciones de nueva urbanización (suelo para dotaciones, suelo en concepto de reparto de plusvalías, etc.), con matizaciones. En cualquier caso, tanto la modulación del porcentaje de cesión como la sustitución por el metálico de las obligaciones estarán pendientes de su regulación reglamentaria cuando debería de concretarse a nivel legal. Tampoco se regula cómo se gestiona el pago en metálico y como se convierte después en suelo destinado a dotaciones.

5.4.- Sobre las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano.

Según la LISTA "se consideran actuaciones de reforma o renovación de la urbanización aquellas que tienen por objeto la mejora de la ordenación y de la urbanización existente en suelo urbano en los que, por obsolescencia de los servicios, degradación del entorno, necesidad de modificación de los usos existentes o causas análogas se hace necesaria su reurbanización integral". Estas actuaciones implican la delimitación de un área de reforma interior, ya sea a través del Plan de Ordenación Urbana (POU) o, posteriormente, a través de un Plan de Reforma Interior (PERI). Los deberes de promoción en este tipo de actuaciones serán los señalados para las actuaciones de nueva urbanización (suelo para dotaciones, suelo en concepto de reparto de plusvalías, etc.), con matizaciones.

El establecimiento de estas obligaciones requiere una mayor concreción por parte del Texto legal. No se sabe qué ocurre si en vez de un incremento de aprovechamiento la nueva ordenación implica una disminución sobre el preexistente. Tampoco se determina el alcance de la modulación de las nuevas dotaciones según la colmatación del ámbito. No sé prevé formas alternativas para el cumplimiento del deber de reservas para viviendas a precio tasado .

5.5- Las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico.

Para la LISTA "solo podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común aquellos terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento y desarrollo previsible del municipio, bajo los principios de sostenibilidad y racionalidad, y siempre que se justifique la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible".

Cuando el borrador de la Ley determina las obligaciones en este tipo de actuaciones refleja en contenido previsto en el TRLSRU, ahora bien señala que "los promotores de la actuación tendrán derecho al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a las empresas suministradoras, en la forma que se determine reglamentariamente o, en su defecto, en la forma que determine la Administración actuante", por lo que esta determinación queda a resulta de un desarrollo posterior de la Ley.

6.- Instrumentos de ordenación territorial y urbanística según la LISTA.

Conviene reflejar esquema de instrumentos de ordenación territorial y urbanística que propone la LISTA:



R E P C I O N	202199900853509		28/01/2021
	Registro Electrónico		HORA 20:58:01

A.- Ordenación territorial.

A.1.- Instrumentos de ordenación.

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).
- Plan de Ordenación Territorial de ámbito Subregional (POTS).

A.2.- Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

- Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOT).
- Actuaciones de Interés Autonómico (AIA). Declaración de Interés Autonómico (DIA) y Proyecto de Actuación Autonómica (PAA).
- Actividad de Interés Singular (AIS).

A.3.- Instrumentos de información territorial.

- Sistema de información territorial.
- Inventario de Ordenación del Territorio (IOT).

A.4.- Instrumentos de gestión territorial.

- Programas de Gestión Territorial (PGT).
- Instrumentos de desarrollo y ejecución:
 - *Plan Especial de Iniciativa Autonómica (PEIA).
 - *Proyectos de obras de Urbanización.

*B.- Planeamiento urbanístico municipal y sus instrumentos de desarrollo, gestión y ejecución.

B.1.- Instrumentos de ordenación general.

- Plan de Ordenación Municipal (POM).
- Plan de Ordenación Intermunicipal (POI).
- Plan de Delimitación Urbana (PDU).

B.2.- Instrumentos de ordenación urbanística detallada.

- Plan de Ordenación Urbana (POU).
- Plan Parcial de Ordenación (PPO).
- Plan Especial de Reforma Interior (PERI).
- Estudio de Ordenación (EO).

B.3.- Otros instrumentos de ordenación urbanística detallada.

- Planes Especiales (PE).
- Estudio de Detalle (ED).

B.4.- Instrumentos complementarios de la ordenación urbanística.

- Proyecto de Actuación Municipal (PAM).
- Catálogos (CT).
- Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización (OME y OMU).
- Normas Directoras de la Ordenación Urbanística (NDOU).

Dentro del concepto de ordenación territorial el borrador de Ley señala los principios básicos de la ordenación del litoral, del paisaje y del suelo rústico.

6.1.- Usos y actividades en suelo rústico. Acciones urbanísticas en suelo rústico.

Es importante que el Texto legal concrete parámetros generales que definan el concepto de formación de núcleo de población, ya que su condiciones son de aplicación inmediata.

Es importante la aportación de la LISTA en el sentido de considerar actuaciones ordinarias en esta clase de suelo a las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el





R E P O N	JUNTA DE ANDALUCIA		Fecha: 28/01/2021
	Página: 11 de 29		
	202199900853509	28/01/2021	
			HORA 20:58:01

desarrollo de los usos propios del suelo rústico, entre los que se incluyen los asentamientos para temporeros. Con esta posibilidad la LISTA resuelve un problema no abordado por la LOUA, ya que ésta solo permitía usos residenciales unifamiliares.

6.1.a.- Actuaciones extraordinarias.

Para el borrador de Ley son actuaciones extraordinarias en suelo rústico las que, no estando prohibidas por la ordenación territorial o urbanística, deben situarse en esta clase de suelo por:

-Que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano.

-Que contribuyan a la ordenación y desarrollo sostenible del medio rural.

“Las que sean declaradas de interés público o social teniendo como objeto la implantación de equipamientos, así como usos industriales, terciarios o turísticos, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo. Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad entre éstas y aquellos”. Por tanto todas las acciones necesaria que justifiquen esa declaración de interés público o social.

-Las viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no formen núcleo de población según la regulación genérica de este concepto que debería regular la propia Ley.

Según la LISTA *“las actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico requieren, para ser legitimadas, de una autorización que cualifique los terrenos donde pretenda implantarse de forma previa a la concesión de la licencia municipal, a través del procedimiento y con los criterios que se determinen reglamentariamente”.* Ahora bien, la LOUA regula un procedimiento de autorización previsto desde la propia regulación legal, lo que implica que la remisión a un desarrollo reglamentario desde la LISTA supone un vacío normativo innecesario.

La resolución del procedimiento, cuando se trate de actuar en suelo rústico protegido corresponde a la Consejería competente, y también cuando *“tenga incidencia sobre intereses supralocales, por asentarse sobre más de un término municipal o cuando, asentándose en uno solo, su incidencia trascienda del ámbito municipal por su magnitud, impacto regional o subregional, o su carácter estructurante y vertebrador del territorio”* (todo esto, según se prevea reglamentariamente). En el resto de casos la autorización será municipal.

Las LISTA prevé la determinación de usos concretos que pueden establecerse con duración limitada, y que deben ser objeto de esta autorización a través de una concreción reglamentaria, lo que implica una indefinición desde el punto de vista legal.

6.1.b.- El concepto de hábitat rural diseminado.

La LISTA señala que son acciones ordinarias en suelo rústico *“la realización de las actuaciones en los asentamientos delimitados como hábitat rural diseminado para la conservación, mantenimiento y desarrollo de estos ámbitos, las cuales deberán estar expresamente previstas en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente”.*

Además, sobre estos ámbitos los instrumentos de ordenación urbanística podrán desarrollarse las actuaciones *“que contribuyan a su conservación, protección y mejora que sean compatibles con el régimen de protección de la categoría de suelo rústico donde se localicen”*, por lo que se concluye que estos ámbitos, en su consideración como suelo rústico, pueden estar ubicados en suelo rural sometido a protección. En cualquier caso *“los titulares de los terrenos y edificaciones comprendidos en estos asentamientos tienen el deber de costear las obras de mejora de las infraestructuras que sean necesarias y de ceder los terrenos destinados a las dotaciones públicas que se definan en el*





R	JUNTA DE ANDALUCÍA	
E	202199900853509	28/01/2021
P	HORA 20:58:01	

instrumento de ordenación urbanística que los ordene”, cuestión que debe abordarse desde la propia Ley, estandarizando esta obligación. No debe dejarse la regulación reglamentaria las “determinaciones para la ordenación de estos ámbitos y las condiciones de implantación de nuevas edificaciones”, sino que deben concretarse desde la Ley sus límites, densidades máximas, etc..

6.2.- Ordenación territorial.

6.2.a.- En relación con el POTa y los POTS.

La LISTA introduce para estos instrumentos básicos de ordenación contenidos de directrices vinculados, claramente, a la ordenación urbanística, que antes no contemplaba la LOTA. Tiene especial relevancia la fijación de criterios para la distribución de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

6.2.b.- Planes y actuaciones con incidencia en la ordenación territorial.

Es importante la apuesta que hace el borrador de Ley por la ejecución directa, desde la Comunidad Autónoma, de las actuaciones previstas desde la ordenación territorial. En este sentido la aprobación por la Administración de la Junta de Andalucía de los estudios, planes y proyectos necesarios para el desarrollo y ejecución de las actuaciones objeto de la DIA, incluidos, en su caso, los PAA, tendrá los siguientes efectos, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación:

-Llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la actuación y para su conexión a las redes generales. En las actuaciones de carácter privado, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales.

-En actuaciones de carácter público, la construcción y puesta en funcionamiento de las obras no estarán sujetas a licencias ni a actos de control preventivo municipal. La DIA legitimará la ejecución inmediata de las actuaciones de carácter público, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que requiera desarrollo urbanístico mediante PAA.

-En el caso de actuaciones de carácter privado, la declaración legitimará inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que se requiera desarrollo urbanístico mediante PAA. Los plazos para el otorgamiento de las licencias y autorizaciones, o en su caso declaraciones responsables, que resulten preceptivas para la ejecución y puesta en funcionamiento de las actuaciones quedarán reducidos a la mitad.

Teniendo en cuenta, por ejemplo, que la ejecución del PAA podrá incluir la delimitación de unidades de ejecución y la determinación del sistema de actuación de cada unidad; *“la aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo y completa ejecución del proyecto de actuación, incluidos los proyectos de urbanización que procedieren, corresponderá en todo caso a la Consejería”;* o que para el desarrollo de las AIA podrán celebrarse convenios con el municipio o municipios afectados.

Deben de desarrollarse de forma más precisa en la LISTA la coordinación de ejecución de las actuaciones de carácter autonómico con las municipio.

6.3.- Ordenación urbanística.

El esquema que propone la LISTA modifica sustancialmente la organización establecida en la LOUA, y esto por la incidencia que tiene en la planificación la propia clasificación del suelo que prescinde de la categoría del suelo urbanizable, y la formula prevista de actuaciones de transformación, tanto de nueva urbanización, como de reforma o renovación de la urbanización, o actuaciones de dotación, a las que le asigna figuras específicas de planificación.



REGISTRO ELECTRONICO

Fecha: 28/01/2021

Página: 13 de 29

202199900853509	28/01/2021
Registro Electrónico	HORA
	20:58:01

Pero quizás la innovación más importante en el sistema sea la alteración del esquema de planeamiento municipal general, ya que rompe el clásico PGOU en dos figuras distintas, la referida a la ordenación de carácter global o estructural (el POM), y la referida a la ordenación detallada del suelo urbano (POU), con el objetivo claro de flexibilizar las posibilidades de su innovación y tramitación; además de la novedad de la introducción de un planeamiento general devaluado apropiado para los pequeños municipios (PDU) similar a las clásicas delimitaciones de suelo urbano o las normas subsidiarias, que no estaban previstas en la LOUA.

Lo que no define la LISTA (y su hacia el anterior proyecto LUSA), de forma concreta y en articulado específico, son los elementos de ordenación estructural, pormenorizada y detallada. Esta regulación de elementos de ordenación urbanística gradual (de importancia global que enlaza con los elementos propios de la ordenación territorial, hasta la consideración urbana más detallada) tiene una doble ventaja que no se vislumbra claramente en la LISTA:

-La relación directa entre figura de ordenación urbanística y nivel de ordenación.

-Hasta donde alcanza la ordenación urbanística propiamente dicha, lo que permite determinar qué elementos son propios de ordenanzas municipales de edificación y urbanización, con independencia de que estos elementos se incluyan en la planificación urbana. Este separación clara entre elementos de ordenación y elementos de ordenanza tiene una gran importancia en orden a flexibilizar la innovación de instrumentos con incidencia en la actividad urbana e incluso en la clarificación de procedimiento (téngase en cuenta la trascendencia de esta separación en el acotamiento de los efectos del silencio en la tramitación de licencias, por ejemplo, o en el propio señalamiento del título habilitante –licencia o declaración responsable-, por ejemplo).

La vinculación del concepto desarrollo sostenible con la ordenación y desarrollo urbano queda explícita en el borrador de Ley. En este sentido señala que *“con el fin de procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible, la ordenación urbanística promoverá una ocupación racional y eficiente del suelo y, a tal fin, establecerá directrices y estrategias que permitan evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente. Para ello: a) Priorizará la consolidación de los núcleos urbanos existentes, mediante actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, frente a la generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos. b) Sólo planteará nuevos crecimientos fuera del suelo urbano cuando existan necesidades reales, previstas o sobrevenidas, que no sean atendibles en el interior de la ciudad consolidada, justificándolo mediante parámetros objetivos, que tengan en cuenta las capacidades reales del suelo urbano y, en su caso, las previsiones contenidas”* en los POTS, y siempre que se justifique su viabilidad económica. El problema es que la LISTA no establece parámetros aceptables de densidad que se sitúen el concepto de sostenibilidad y el concepto de densidades (de población) y dotación aceptables.

La LISTA señala que *“los instrumentos que establezcan la ordenación urbanística detallada respetarán los criterios que, respecto a estándares y reservas dotacionales, establezcan los instrumentos de ordenación general, de conformidad con lo que se disponga reglamentariamente. Dichos criterios deberán propiciar una aplicación flexible de usos en los suelos destinados a equipamientos, respetando el uso global. En cualquier caso, para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común de los Planes de Ordenación Urbana, se reservará, como mínimo, un 10 por ciento de la superficie total de cada ámbito para zonas verdes”*. Hay que insistir en que el problema es que, desaparecida la LOUA, los estándares de dotaciones son los previstos con carácter general para los espacios libres de sistema general teniendo en cuenta todo el municipio, y los estándares de sistema local para los nuevos desarrollos, contemplados en el Anexo del RPU. La Ley debería establecer un nivel de estándares de reservas para cualquier actuación de transformación y dotación, relacionados de forma coherente con las densidades máximas admisibles en cada zona, además de parámetros adecuados a conseguir en el suelo urbano consolidado, también en función de las densidades existentes (de forma similar como se ha propuesto hasta ahora la obtención de la media dotacional). No es aconsejable remitir la fijación de estos parámetros fundamentales a una futura regulación reglamentaria, que debe partir de los criterios y referencias básicas fijadas en la Ley.





R
E
P
C
I
Ó

Fecha: 28/01/2021
 Página: 14 de 39

JUNTA DE ANDALUCÍA

202199900853509	28/01/2021
Registro Electrónico	HORA 20:58:01

6.3.a.- Instrumentos de ordenación general.

La LISTA señala tres instrumentos de ordenación general (POM, POI y PDU), eliminando el PS previsto por la LOUA, ya que al no existir el suelo urbanizable (sectorizado o no) no tiene sentido este figura de planeamiento. Se introduce el PDU como pieza de ordenación general para municipios de pequeño tamaño.

-El **POM** establece, en el marco de la ordenación territorial, el modelo general de ordenación del municipio. Por tanto es que el que debe contener todos los elementos de ordenación estructural, que en el LOUA implican un listado de determinaciones amplio.

Es importante hacer notar que la LISTA se manifiesta por la definición de los elementos estructurantes del futuro desarrollo urbano. Esto impide visualizar un esquema completo de todo el municipio a nivel de ordenación estructural a no ser obligación de esta ordenación el reconocimiento de estos elementos en el suelo ya desarrollado, completando una visión del conjunto del modelo propuesto. Estos sistemas según el borrador de la Ley están formados por las comunicaciones, equipamientos, espacios libres e infraestructuras, cuyos estándares se remiten a una regulación reglamentaria. La importancia de estos elementos en la definición del modelo de ordenación propuesta aconseja que su definición se establezca nivel legal, de tal forma que el futuro reglamento establezca matices sobre sus condiciones de implantación en función de los criterios de desarrollo en cada caso, pero manteniendo condiciones mínimas de estandarización que impliquen servicio suficiente a toda la población de la Comunidad Autónoma.

El POM debe fijar "criterios y directrices para la intervención en la ciudad existente y para los nuevos desarrollos en el suelo rústico, según se establezcan reglamentariamente". De nuevo, estos criterios deben de partir de una regulación de mínimos desde la Ley, o nivel de densidades máximas, sobre todo en las actuaciones de nuevos desarrollos en suelo rústico, y, también en las intervenciones de mejora o renovación de la urbanización o de dotación, en el sentido de descongestionar zonas muy densificadas del suelo urbano existente.

Hay que tener en cuenta que en zonas degradadas de suelo urbano, la situación que aconseje su reforma puede venir provocada precisamente por su alta densidad (cuestión que puede tener singular importancia en Conjuntos Históricos, donde la protección de elementos aconseje plantear la alteración a la baja de las densidades existentes). Esta posibilidad que pueden requerir la acción a través de actuaciones de dotación inversas (aprovechamientos urbanísticos propuestos por debajo de los preexistentes) deben de tenerse en cuenta en la fijación de estas directrices de intervención, y es la Ley la que debe marcar criterios que pueden ser desarrollados por la ordenación urbanística a través del POM.

La obligación de delimitar actuaciones de transformación de nueva urbanización que se estimen convenientes o necesarias en suelo rústico supone en la práctica establecer una equivalencia con el suelo urbanizable sectorizado-ordenado previsto por la LOUA. Esta delimitación implica, como ya se ha señalado, establecer criterios de diseño urbano, calidades y plazos de ejecución, e implica la delimitación de áreas de reparto y aprovechamiento medio, y lógicamente, con carácter previo. Todos los ámbitos delimitados deben moverse dentro un margen según al aprovechamiento medio establecido. Lo que no está claro es si la fijación de ese aprovechamiento medio a través del POM condiciona o limita, dentro de los márgenes establecidos por la LISTA, los nuevos desarrollos de nuevas urbanizaciones delimitadas al margen del Plan.

-El contenido de los **POI** comprenderá las determinaciones propias de los POU "que sean adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico". Quizás sería más claro hacer referencia al contenido de los POM, que los que se concretan en este nivel de ordenación urbanística general (y no detallada).

6.3.b.- Instrumentos de ordenación urbanística detallada.





REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509 28/01/2021

HORA 20:58:01

El borrador de Ley considera planes de ordenación de detalle al POU, el PPO, el PER y al EO.

-Los **POU** establecen la ordenación del suelo urbano, por tanto es una parte en la que se han segregado los PGOU regulados por la LOUA (POM u POU). Establecen la división del ámbito de suelo urbano en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados. Ahora bien, no existe una definición concreta en la LISTA de los conceptos usos globales y pormenorizados y que parámetros implican cada concepto. Por supuesto implica uso, y dentro de los usos genéricos reconocidos de forma sistemática por la legislación urbanística, los usos pormenorizados normalmente implican tipologías urbanísticas descritas a través de la técnica de la calificación urbanística. La Ley a este nivel debería de concretar más, porque aquí está inmerso el concepto de ordenación, y hasta donde alcanza ese concepto, de tal forma que no puede ser invadido a través de ordenanzas (de edificación o urbanización). Aquí se deben concretar que el concepto uso implica las posibilidad de mezclar distintos tipos a través de la calificación, implica edificabilidad que no se debe sobrepasar, implica aprovechamiento urbanístico (objetivo) en función de los usos a materializar y la edificabilidad; y si se desciende al concepto tipología, implica ocupación del suelo, alturas, etc. La Ley debe de reflejar el alcance de esta delimitación de zonas, estableciendo que deben fijarse los parámetros de ordenación urbanística (uso, edificabilidad, tipología, altura, ocupación, etc.), que marquen lo que implica dicha ordenación (global o pormenorizada-detallada).

El POU establece "la distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a equipamientos y zonas verdes de carácter público, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente". Estos elementos implican ordenación global y pormenorizada-detallada, cuyo contenido debe contemplarse, también, a nivel de regulación legal. La remisión de criterios establecidos reglamentariamente hurta la necesidad de una regulación legal de estándares o criterios para fijar una media dotacional en cada zona, de gran importancia a la hora de proponer actuaciones de dotación, por ejemplo.

El POU establecerá "las alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística", y esto, lógicamente, ya que serán los instrumentos de ordenación apropiados para estas actuaciones las que los establezcan. No obstante, y dado que las actuaciones pueden delimitarse con posterioridad a la aprobación del POU, la Ley debería que concretar que es posible su establecimiento en todo el suelo urbano, si bien en operaciones de transformación tendrán carácter potestativo o indicativo, y pueden ser alteradas por el planeamiento que ordene la actuación.

El POU puede contener "las ordenanzas de edificación y urbanización, en su caso". Aquí la LISTA comete el mismo error que la LOUA: no explica, claramente que elementos integran la ordenación urbanística (la pormenorizada-detallada) y cuales implican ordenanza de edificación.

-El **PPO** presenta una regulación mínima en la LISTA: "tiene por objeto establecer el ámbito, si no estuviera delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de actuaciones de transformación de nueva urbanización en suelo rústico". Esto supone que el POM o el POU puede establecer la ordenación detallada y la programación en actuaciones de transformación de suelo rústico, lo que parece un contrasentido, ya que no se ha considerado esta posibilidad dentro de las determinaciones de estas dos figuras, pero además, y más gravé, el POU sólo ordena el suelo urbano, por lo que le está vetada su intervención en la regulación de actuaciones de transformación en suelo rústico.

La LISTA señala que "los Planes Parciales de Ordenación contendrán las determinaciones precisas en función de su objeto, según se determine reglamentariamente, debiendo respetar las normas y directrices establecidas por el Plan de Ordenación Municipal". El borrador de la Ley se manifiesta de forma imprecisa sobre el alcance de las determinaciones del PPO. Dado que su ordenación actúa sobre un suelo vacío y su objeto es establecer la ordenación detallada y la programación de este tipo de actuaciones, hubiera sido conveniente centrar el alcance mínimo de estas determinaciones desde la Ley, tal y como hace el artículo 13.3 de la LOUA.



REGISTRO DE ACTOS
 JUNTA DE ANDALUCIA
 Página: 16 de 29
 202199900853509 | 28/01/2021
 HORA: 20:58:01

-LISTA señala que el **PERI** "tiene por objeto establecer el ámbito si no estuviera delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesaria una actuación de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbano" (de nuevo la duda sobre si el POM puede llegar a definir esta ordenación). Como en el caso del PPO, el borrador de Ley remite a una regulación reglamentaria el alcance de las determinaciones de estos instrumentos de ordenación.

-Para la LISTA los **EO** "tienen por objeto establecer el ámbito, si no estuviera delimitado en el Plan de Ordenación Municipal o Plan de Ordenación Urbana, la ordenación detallada y la programación de una actuación de incremento de aprovechamiento o de dotaciones en suelo urbano en el ámbito de un área homogénea" (de nuevo la duda ¿hasta dónde puede llegar el POM?). Es una figura novedosa prevista para un solo objetivo: la ordenación de las actuaciones de dotación. Deberá "respetar las normas y directrices establecidas" por los planes de rango superior. La LISTA deberá concreta el alcance que debe contener la ordenación propuesta.

6.3.c.- Otros instrumentos de ordenación urbanística detallada.

La LISTA considera como otros instrumentos de la ordenación detallada a los diversos supuestos de PE y a los ED.

En relación con los **ED** la Ley debería de concretar su alcance y sus límites por lo menos al nivel que lo hace la LOUA. Un vacío importante en la definición es precisamente la concreción del concepto ordenación detallada y su alcance.

6.3.d.- Instrumentos complementarios de la ordenación urbanística.

Lo mismo que ocurre con la LOUA, la LISTA determina figuras que no son propias de la ordenación urbanística, pero complementan ésta. En este sentido la LISTA contempla las OME-OMU, los CT y las NDOU, ya reguladas en la LOUA; e introduce una nueva figura, el PAM.

No es posible saber en qué consiste el **PAM** desde la escueta definición de la LISTA: "los Proyectos de Actuación Municipales tienen por objeto la regulación de usos en los terrenos en los que se propongan actuaciones extraordinarias en suelo rústico". Puede desprenderse que es equivalente el Proyecto de Actuación regulado por la LOUA para la tramitación de actuaciones de interés público en suelo no urbanizable. Pero en los artículos del borrador de Ley referidos a la autorización de actuaciones extraordinarias en suelo no urbanizable, no se menciona en ningún momento este instrumento. En cualquier caso debería señalarse el contenido mínimo de este tipo de instrumento.

-Según la LISTA las **OME-OMU** "tienen por objeto establecer las condiciones de edificación y urbanización de forma coherente y compatible con las correspondientes" NDOU. Las OM "podrán regular las condiciones de las actividades susceptibles de implantación y autorización por cualquier medio de intervención administrativa en los inmuebles, no pudiendo contradecir las determinaciones, previsiones o directrices de los instrumentos de ordenación". La cuestión consiste en determinar que separa los elementos propios de la ordenación urbanística del objeto propio de unas ordenanzas municipal, y si, una vez incluidas en el instrumento de ordenación estas ordenanzas, su innovación puede verificarse a través de la aprobación de las correspondientes ordenanzas municipales o deben seguir el trámite de la innovación del planeamiento que las contiene. Por otro lado es importante la referencia a que las OM "atenderán a los criterios de sostenibilidad urbanística y serán conformes con las regulaciones en materia de calidad de las construcciones y accesibilidad universal. Se procurará que se incluyan criterios de eficacia y eficiencia energética, de reducción de emisiones contaminantes y de arquitectura bioclimática, favoreciendo su implantación. En ningún caso se perjudicarán las medidas establecidas para la protección del medio ambiente, del paisaje natural o urbano y de los bienes catalogados de interés cultural o histórico".

6.3.e.- Tramitación, aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística.



R		JUNTA DE ANDALUCIA	
E		Página: 17 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
G		Registro Electrónico	
N		HORA 20:58:01	

La definición de competencias para la aprobación de instrumentos de planeamiento se ha simplificado mucho en el borrador de la Ley, fundamentalmente porque se establece el criterio general de que corresponde a las municipios, con excepciones concretas del traslado de la responsabilidad a la Consejería competente de la Comunidad Autónoma.

Hay que señalar, como elemento claro de simplificación en la tramitación, que *“las competencias urbanísticas y sectoriales atribuidas, por la legislación vigente y por esta ley, a las Administraciones públicas, referidas a la solicitud y remisión de los distintos informes, declaraciones, consultas y demás pronunciamientos que dicha tramitación requiera, podrán ejercerse a través del órgano colegiado que reglamentariamente se determine”*.

Sería conveniente que la previsión de suspensión de actuaciones, licencias, etc. se incluyera en la regulación de la tramitación de los instrumentos (y no en el apartado de vigencia de los mismos), ya que se refiere a medidas cautelares para asegurar el resultado de la misma y no a la suspensión de los planes propiamente dicha. En todo caso se deberían aclarar los plazos, ya que parece deducirse de la redacción la existencia de dos plazos acumulativos (un año desde el acuerdo de formulación y dos más desde la aprobación inicial, lo que puede suponer tres años). El plazo máximo en regulado en la LOUA es de dos años.

Dentro de los actos preparatorios en la tramitación de los instrumentos de ordenación, nada dice el borrador de Ley sobre los efectos que puede tener la aprobación del Avance.

Las LISTA describe de forma muy ordenada tres fases de tramitación (aprobación inicial, provisional y definitiva), señalando las características específicas de la tramitación de instrumentos de iniciativa privada.

Se considera de gran interés la simplificación en la regulación de la tramitación del planeamiento de iniciativa privada:

“Las personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística podrán impulsar la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística que las desarrollan” pero con una serie de particularidades (siempre que la iniciativa en la actuación de transformación haya sido aprobada):

-Antes de la formulación, la Administración decidirá sobre la admisión a trámite de la solicitud de iniciación del procedimiento en el plazo máximo de dos meses. *“Salvo que decida no admitir la solicitud mediante resolución motivada, podrá requerir a la persona solicitante, dentro del mes siguiente a la recepción de aquélla, para que subsane la documentación o, en su caso, mejore la solicitud. Este requerimiento suspenderá el transcurso del plazo máximo para dictar y notificar la resolución sobre la admisión a trámite”*.

-*“El acuerdo sobre la aprobación inicial, o del Avance cuando sea preceptivo, deberá notificarse en el plazo de tres meses. Transcurrido el referido plazo sin haberse notificado la resolución expresa, los particulares podrán instar el sometimiento a información e impulsar el resto de trámites preceptivos de la tramitación, acompañando a las solicitudes que se realicen ante las Administraciones públicas la certificación del silencio administrativo”*.

-*“Los particulares, en el supuesto previsto en la letra anterior, y concluida la fase de aprobación inicial o, en su caso, la fase de aprobación provisional, podrán solicitar la aprobación definitiva del instrumento de ordenación urbanística al órgano competente para adoptar el acuerdo correspondiente. El plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres meses, a contar desde el día siguiente a la presentación de la solicitud, que deberá acompañarse del instrumento de ordenación urbanística completo y de los documentos que acrediten la realización de los trámites preceptivos de cada fase. Transcurrido el referido plazo sin notificación de la resolución expresa del procedimiento podrá entenderse estimada la solicitud, salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”*.





REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509 28/01/2021

Registro Electrónico HORA
20:58:01

Nada regula la LISTA sobre la tramitación de los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística que los remite a una regulación reglamentaria. Lógicamente la aprobación de OME y OMU seguirán el trámite previsto en la legislación de régimen local, y la aprobación de los PAM seguirá las previsiones de la aprobación de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, si es que se aclara que este instrumento tiene como finalidad la implantación de este tipo de actuaciones.

Se mantiene en la LISTA el contenido de los efectos de la aprobación del planeamiento establecidos por la LOUA y reconocidos tradicionalmente en la legislación urbanística.

El borrador de la Ley señala que *“cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas o garantizar el interés público, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previa audiencia, o a petición razonada, según el caso, del municipio o municipios afectados y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá suspender motivadamente, en todo o parte de su contenido y ámbito territorial, cualquier instrumento de ordenación urbanística general, concretando el ámbito y los efectos de dicha suspensión, por un plazo de hasta dos años, plazo durante el cual deberá producirse su innovación”*. Conviene recordar que un párrafo similar recogido en el artículo 31.4 de la LOUA ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia 154/2015.

Según la LISTA se entiende por revisión del POM *“el cambio del modelo de ordenación establecido por el mismo. Estos instrumentos se revisarán en los plazos que ellos mismos establezcan y cuando se produzcan los supuestos o circunstancias que legal o reglamentariamente se prevean”*. En cualquier caso no queda concretado en que consiste el cambio de modelo, dentro de las determinaciones propias de esta figura de ordenación, ya que si consiste en la alteración de las determinaciones que le son propias y que precisamente definen el modelo, cualquier alteración de éstas implica revisión.

Es muy apropiada la referencia al carácter público del espacio libre que requiere informe del Consejo Consultivo (ese matiz sobre el carácter público no estaba contemplado en la LOUA por lo que a veces se ha interpretado que el dictamen era obligatorio también en los espacios privados de esta naturaleza). Lo que parece haberse excluido del informe preceptivo del Consejo Consultivo (que ha implicado la consideración de innovación cualificada), es la referencia a dotaciones o equipamiento, y a la alteración de la calificación suelo destinados a viviendas sujetas a régimen de protección pública.

7.- Sobre la ejecución urbanística.

Para el borrador de la Ley *“la ejecución urbanística tiene por objeto el desarrollo de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística, a través de la realización de las obras de urbanización y edificación y su conservación, la obtención de los terrenos calificados como dotaciones públicas, la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas y la equidistribución de cargas y beneficios, conforme al régimen que resulte aplicable en cada caso. Corresponde, asimismo, a la ejecución urbanística la determinación del carácter público o privado de estas actuaciones”*. Se supone que el concepto de actuación al margen de las operaciones de transformación (nueva urbanización, reforma o renovación de la urbanización, y dotación), se refiere al resto de intervenciones que no se concretan a través de la delimitación de una operación de transformación. Esto es, supuestos expropiatorios, algunos supuestos de ejecución asistemática, etc.. Dado que la intervención administrativa en el mercado del suelo está incluido por la LISTA dentro del Título referente a la ejecución habrá que incluir, también, dentro del concepto “actuaciones urbanísticas” las acciones referentes al desarrollo y gestión de este bloque de actividad.

“La ejecución de las actuaciones urbanísticas se desarrollará de modo directo, sin necesidad de instrumento de gestión. Para las actuaciones sobre el hábitat rural diseminado se podrán emplear las modalidades de ejecución previstas en el Capítulo III (ejecución asistemática), cuando fuera necesario para alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora establecidos en el instrumento de ordenación urbanística”.





REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509		28/01/2021
Registro Electrónico		HORA
		20:58:01

Los presupuestos señalados por la LISTA para posibilitar la ejecución del planeamiento son los que ya se han considerado en la LOUA:

-Aprobación del instrumento de planeamiento que corresponda y la delimitación del ámbito (en ejecución sistemática la unidad de ejecución). Ahora bien, *“como excepción, la ejecución de los sistemas generales podrá llevarse a cabo directamente cuando no se opte por desarrollo mediante planes especiales ni se incluyan en unidades de ejecución. De igual modo, podrá llevarse a cabo de manera directa, aun en el supuesto de concurrir dichas circunstancias, cuando se opte por su obtención anticipada”*. Y *“podrán efectuarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución del planeamiento antes de la aprobación del instrumento de ordenación urbanística, siempre que se hubiera delimitado el ámbito de transformación urbanística y establecido las bases orientativas para la ejecución”*.

-*“Es preceptiva la ejecución de las obras de urbanización, previa o simultánea a la edificación, cuando el instrumento de ordenación urbanística prevea la nueva urbanización de terrenos o la reforma, renovación, mejora o rehabilitación de la urbanización existente, así como cuando los servicios con los que cuenten sean insuficientes o inadecuados”*. Lo que no determina la LISTA son los criterios y condiciones para que pueda simultanearse la urbanización con la edificación.

7.1.- Parcelaciones y reparcelaciones.

El borrador de la Ley incluye en un sólo bloque los conceptos parcelación y reparcelación, quizás, para de esa forma, acentuar la separación conceptual de los dos instrumentos urbanísticos. Esta unificación de tratamiento puede ser contradictoria con el esquema de la propia Ley, ya que la parcelación implica autorización, es un acto sujeto a licencia, y por lo tanto parecería más lógica su inclusión en el bloque de intervención en el uso del suelo; mientras que la reparcelación es un instrumento claro de distribución de beneficios y cargas propio de la transformación jurídica del suelo en un proceso de ejecución. No obstante esa regulación unitaria de los dos instrumentos, además tener sentido por el contraste de sus diferencias, es más lógica que la regulada en la LOUA que incluía la parcelación, de forma inadecuada, en el bloque previsto para el régimen de la propiedad del suelo.

“La reparcelación es la operación urbanística consistente en la agrupación o reestructuración de las fincas, parcelas o solares aportados incluidos en el ámbito de una unidad de ejecución, para su nueva división ajustada a los instrumentos urbanísticos de aplicación, con adjudicación del aprovechamiento lucrativo, de edificabilidad o de solares resultantes a las personas interesadas, en proporción a sus respectivos derechos”, por lo que lo determinante para su aplicación es la existencia de una unidad de ejecución, que es exigible en suelo rústico a transformar por nueva urbanización, y en los supuestos que sea posible, en operaciones de reforma o renovación de suelo urbano.

“Los proyectos de reparcelación deberán garantizar la justa distribución de beneficios y cargas y ajustarse a los criterios que se establezcan reglamentariamente”, por lo que su contenido mínimo y los criterios aplicar quedan diferidos a una regulación posterior o a las determinaciones del RGU, abandonando las previsiones de la LOUA.

7.2.- Equidistribución de cargas y beneficios en actuaciones de transformación urbanística.

Para la LISTA los criterios de distribución de cargas y beneficios se establecerán reglamentariamente, lo que supone un vacío a nivel de ordenación legal, que debería completarse en los términos, al menos, señalados en la LOUA cuando define los criterios de la reparcelación. Pero, en cualquier caso, lo que carece de una mínima regulación, haciendo impracticable su aplicación, es el contenido, en relación con el concepto de equidistribución, que afirma: “podrán efectuarse, conforme a esta ley, reservas de aprovechamiento para la obtención por la Administración de terrenos con destino a sistemas generales o locales. Igualmente, los municipios podrán transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del





R		JUNTA DE ANDALUCIA	
E		Página: 20 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
C		Propietario o propietarios. Los	
D		se inscribirán en un registro	
N		municipal de aprovechamientos". Si en la LOUA estos supuestos no estaban bien regulados, aquí	
E		es que ni siquiera se concreta cual su campo de aplicación y los procedimientos a seguir.	
		HORA 20:58:01	

aprovechamiento objetivo que excedan del correspondiente a su propietario o propietarios. Los acuerdos de reserva, transmisión o cesión de aprovechamiento se inscribirán en un registro municipal de aprovechamientos". Si en la LOUA estos supuestos no estaban bien regulados, aquí es que ni siquiera se concreta cual su campo de aplicación y los procedimientos a seguir.

7.3.- Obras de urbanización.

Una parte fundamental de la ejecución urbanística es la transformación física del suelo a través de las obras de urbanización (al igual que la transformación jurídica, mediante la reparcelación entre otros instrumentos). Para cumplir el objetivo fundamental de transformación física la LISTA señala que "la inclusión en el proceso urbanizador y edificatorio impone legalmente a la propiedad del suelo, con carácter real, la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los gastos de urbanización correspondientes, en los términos desarrollados reglamentariamente". De nuevo un desarrollo reglamentario impide conocer desde el marco legal el repercusión de estos gastos.

El borrador de Ley señala el alcance del proyecto de urbanización abarcando un conjunto de infraestructuras que permite adivinar que se trata de obras de ejecución dentro de una intervención sistemática, y por tanto, anclado al ámbito de la unidad de ejecución. Sin embargo esto no está claramente afirmado. Se puede deducir del hecho de que más adelante se regula el proyecto de obras ordinarias relacionado con las formas de ejecución asistemáticas. Convendría definir cuál es el ámbito de acción del proyecto de urbanización.

El Ayuntamiento es el competente para la conservación de las obras de urbanización, "incluyendo el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes". Sin embargo, como ya contempla la LOUA "la asunción por el Ayuntamiento de la conservación de las obras de urbanización realizadas por los particulares se producirá tras su recepción", de tal forma que "hasta ese momento, el deber de conservación corresponderá, en todo caso, a la persona o entidad ejecutora de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización". Ahora bien, "excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización puede corresponder a los propietarios de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación", "con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución" (lo que implica una novedad en el caso de reforma de la urbanización), en los siguientes supuestos:

-Cuando haya sido asumida voluntaria y motivadamente por los propietarios por cualquier procedimiento.

-Cuando los solares estén comprendidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados a este sólo efecto, si el planeamiento urbanístico así lo dispone de forma motivada. Lo que implica la posibilidad de exigir esta conservación fuera de las actuaciones de transformación de nueva urbanización o reforma-renovación de la misma.

"La recepción de las obras de urbanización corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de la persona responsable de su ejecución, conservación y entrega". Ahora bien "reglamentariamente se regulará el procedimiento de recepción de las obras de urbanización y sus efectos, los supuestos en los que será admisible la recepción parcial, por tratarse de obras susceptibles de ser ejecutadas por fases que puedan ser entregadas al uso público, según lo establecido en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística o en el proyecto de urbanización, y el régimen de garantías que se establezcan". No obstante la posibilidad de entrega de obras puede ser el resultado concreto de la ejecución (conformando solares), al margen de la previsión del instrumento de ordenación y de las previsiones del proyecto de urbanización (unidades funcionales previstas en el RGU).





R E P C I N	202199900853509		28/01/2021
	Registro Electrónico		HORA 20:58:01

7.4.- Ejecución sistemática.

En línea con el contenido de la LOUA, para la LISTA la ejecución sistema es la que se desarrolla en el ámbito de una unidad de ejecución y mediante un sistema de actuación (compensación, cooperación o expropiación).

“La delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la operación reparcelatoria, con prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación, salvo las dirigidas a facilitar la ejecución del planeamiento, hasta la firmeza en vía administrativa de dicha operación”.

La LISTA no prevé (tampoco lo prohíbe) la delimitación de unidades de ejecución discontinuas. Deberían de contemplarse, en función de las condiciones concretas de ejecución, en cualquier tipo de operación de transformación (de nueva urbanización o de reforma-renovación de la urbanización).

7.4.a.- Sistema de compensación.

Según el borrador de Ley *“el sistema de compensación comporta la reparcelación, que puede ser forzosa, para la justa distribución de beneficios y cargas”*. Los propietarios que no lo hubieran hecho con antelación, adoptando la iniciativa, deberán decidir entre:

“-Participar en la gestión del sistema adhiriéndose a la Junta de Compensación, optando entre abonar las cantidades que, por tal concepto, les sean giradas o aportar, tras la reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes que debían serles adjudicadas”, esto es, asumiendo los gastos en metálico o en especie, teniendo en cuenta que la elección es del propietario.

“-No participar en la gestión del sistema, renunciando a su derecho a integrarse en la Junta de Compensación y solicitando la expropiación del suelo y otros bienes y derechos que estuvieran afectos a la gestión del ámbito o unidad de ejecución de que se trate”. Si no existe una manifestación expresa por parte del propietario se *“seguirá el régimen de reparcelación forzosa respecto de los propietarios que no efectúen opción alguna, los cuales compensarán los costes de urbanización imputables mediante cesión de parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes de valor equivalente”*. Esta opción, que era la contemplada en la LOUA, plantea un problema en relación con el sistema de valoraciones del TRLSRU, si se trata de una actuación de transformación de suelo rústico, ya que el que no se manifiesta obtendrá una valoración del suelo como si se considerara urbanizado, al aplicar el criterio de valoración a los efectos de equidistribución (artículo 40 del TRLSRU), mientras que el propietario expropiado, que si se ha manifestado será indemnizado por una valoración del suelo en situación básica de rural (artículo 36 del TRLSRU).

No se concreta en la LISTA como se establece el sistema en caso de iniciativa por parte de urbanizador.

La Junta de Compensación debe aprobar en su seno el proyecto de reparcelación, garantizando los *“trámites de información pública y audiencia a los propietarios y demás personas interesadas”*. En este sentido no queda claro si debe someterse el proyecto a una información pública general, sobre todo teniendo en cuenta la exigencia en este sentido del RD 1093/1997 cuando el proyecto de equidistribución altere situaciones registrales originales de las fincas o parcelas afectadas (artículo 8).

La LISTA señala que *“no podrá acordarse la disolución de la Junta de Compensación hasta que haya cumplido todos sus compromisos de gestión urbanística. Sin perjuicio de lo anterior, reglamentariamente se determinarán las garantías exigibles para que las fincas de aquellos propietarios que hayan cumplido sus deberes urbanísticos, incluso de forma anticipada a la terminación de la totalidad de la urbanización, puedan quedar exoneradas de la afectación”*.





Fecha: 28/01/2021
 Página: 22 de 29

R
 JUNTA DE ANDALUCIA
 E
 P
 202199900853509 28/01/2021
 HORA
 20:58:01

urbanística". Con esta redacción se mezcla el cumplimiento de las obligaciones por parte de la Junta de Compensación en relación con el Ayuntamiento, con los compromisos y relaciones existentes entre los integrantes de la Junta. Tiene sentido que la Junta no se disuelva antes del cumplimiento de los obligaciones de gestión, que implican la relación de la misma en relación con el Ayuntamiento; pero tampoco debe disolverse hasta que no se liquiden las obligaciones existentes entre sus miembros. Cuestión distinta es el levantamiento de las cargas que vinculan las fincas o parcelas resultado a la ejecución de las obligaciones de urbanización, que está perfectamente resuelta según el contenido del artículo 20 del RD 1093/1997. Si existen propietarios que pueden acreditar que han cumplido con sus obligaciones, no tiene sentido exigir garantías adicionales.

No es necesaria la constitución de Junta de Compensación en los supuestos siguientes:

-Propietario único o la totalidad de las personas propietarias suscriben la iniciativa. No sé concreta si la totalidad de los propietarios incluye a los de los sistemas generales adscritos que hayan suscrito acta de ocupación directa y deben de materializar sus derechos en el ámbito.

-Si lo acuerda la Administración actuante, correspondiendo su iniciativa a las personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución (de nuevo no hay ninguna referencia a titulares de sistemas generales adscritos), siempre que el proyecto de reparcelación cumpla los requisitos y los criterios de representación y de actuación establecidos mediante desarrollo reglamentario. Esta concreción a nivel reglamentario es muy importante ya que se deben definir las reglas de actuación internas de los propietarios. Los estatutos y bases de actuación deben suplirse por reglas aceptadas por todos. La LISTA señala en este caso que "no obstante, podrán constituirse en cualquier momento en Junta de Compensación".

En estos supuestos, el borrador de Ley señala que la "iniciativa debe formalizarse por escrito ante la Administración actuante y tiene que incorporar un proyecto de bases que cumpla los términos desarrollados reglamentariamente, que será sometido a información pública por un plazo mínimo de un mes; simultáneamente debe concederse audiencia a las personas propietarias del ámbito mediante notificación personal", lo que parece ser contradictorio con el supuesto de ejecución por convenio en el caso de desarrollo por acuerdo unánime de los propietarios. Parecía claro que esas bases debían conformar el contenido del convenio.

En el caso de que no se haya establecido el sistema de compensación, o en el caso de que no exista iniciativa, la Administración podrá sustituirlo por uno de carácter público, por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución. "Establecido el sistema de compensación, el incumplimiento de los plazos previstos legitimará a la Administración actuante para su sustitución por un sistema público de actuación. La sustitución del sistema se acordará, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, previa tramitación del procedimiento que se establezca reglamentariamente, dirigido a la declaración de dicho incumplimiento y en el que habrá de oírse a todos los propietarios afectados". Sería interesante que la LISTA determinara, directamente, los criterios que debe seguir este procedimiento.

7.4.b.- Sistema de expropiación.

No se hace ninguna referencia en el borrador de Ley a la posibilidad de utilizar la reparcelación en este sistema de cara a la inscripción de las parcelas que pasan a titularidad de la Administración actuante y a los propietarios a los que se les indemniza el justiprecio en especie con parcelas dentro del mismo ámbito. Además, "reglamentariamente se regulará el régimen de gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de un aspirante a agente urbanizador o de la propia Administración actuante", por lo que mientras no se promulgue el correspondiente reglamento habrá que estar al contenido del RGU.

7.4.c.- Sistema de cooperación.

El borrador de la Ley remite a un desarrollo reglamentario "el procedimiento al que habrán de ajustarse los propietarios para abonar los gastos de urbanización que les correspondan, bien en



REGISTRO ELECTRONICO
 JUNTA DE ANDALUCIA
 Página: 23 de 29
 202199900853509 | 28/01/2021
 HORA: 20:58:01

metálico, bien en especie, mediante la aportación de la parte de aprovechamiento, lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la actuación que correspondan”, lo cual puede cuestionar que la decisión sobre la forma de hacer efectivas sus obligaciones pueda ser una decisión del propietario, aunque del mismo texto parece desprenderse que se mantendrá la voluntariedad en ese sentido, ya que se sigue afirmando que “en caso de que los propietarios no opten, en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, por alguna de las modalidades de abono de los gastos de urbanización previstas en esta ley, se entenderá que optan por su abono en especie y quedarán vinculados al régimen de aportación forzosa mediante reparcelación”. En cualquier caso debe de quedar claro desde la Ley, que la opción en la forma de pago corresponde al propietario.

En el mismo sentido que la LOUA, la LISTA señala que “los gastos de gestión del sistema de actuación por cooperación no podrán exceder del 10 por ciento del total de los gastos de urbanización previstos”, si bien no se aclara el alcance de esos gastos (son los estrictos gastos de urbanización, o incluye las demoliciones, gastos de proyectos, etc. que se relacionan en el RGU).

Según la LISTA “el procedimiento y los requisitos para la liquidación de la actuación urbanizadora, una vez se haya completado su ejecución, garantizará en todo caso el derecho de los propietarios afectados a ser oídos previamente y a formular las reclamaciones que a su derecho convengan”. Esta cuestión debe relacionarse con el contenido de la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación, su tramitación hasta la aprobación y sus efectos.

7.5.- Ejecución asistemática.

Frente a la ejecución sistemática desarrollada en un ámbito de tamaño suficiente, técnica y económicamente viable (la unidad de ejecución), donde es posible operar transformado el suelo mediante nueva urbanización o reforma-renovación de la existente, articulando simultáneamente la alteración física (ejecutando el proyecto de urbanización) y jurídica (reparcelado o expropiando los terrenos), integrando el proceso en un sistema de actuación; se sitúa la ejecución asistemática, relacionada con la obtención de objetivos concretos de ejecución (obtención de suelo dotacionales, ejecución de obras de urbanización, materialización de actuaciones edificatorias, etc.). La LISTA regula los procedimientos de ejecución asistemática centrados en la delimitación de ámbitos, las formas de obtención de suelo dotacional, las obras de urbanización de carácter singular, y la descripción del desarrollo de áreas de gestión integradas.

7.5.a.- Delimitación de ámbitos.

Según la LISTA “el ámbito de una actuación asistemática coincidirá con el de la parcela o parcelas definidas en el instrumento urbanístico que establezca la nueva ordenación y, en su caso, los suelos dotacionales y la mejora de la urbanización necesaria para que los terrenos adquieran la condición de solar”. Por lo que de entrada es el instrumento de ordenación urbanística el que define el ámbito.

No obstante, también señala el borrador de la Ley que “para ejecutar las actuaciones de mejora de la urbanización se podrán delimitar, mediante procedimiento análogo al establecido para la delimitación de las unidades de ejecución regulado en esta ley, el ámbito de sujeción al pago de cuotas de urbanización para la asunción por los propietarios del coste de las infraestructuras y los servicios previstos por el planeamiento. En el supuesto de que la actividad de ejecución se lleve a cabo en régimen de gestión pública, dicho coste operará como referencia para la fijación de la base imponible de las contribuciones especiales”, “aplicándose como módulos de reparto, conjuntamente, la superficie de las fincas o parcelas y su valor catastral a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles”.

En consecuencia los ámbitos se determinan en función de la necesidad de obtención de suelo dotacional y la mejora de urbanización, y puede establecerse desde el planeamiento o a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución.

7.5.b.- Obtención de terrenos dotacionales.



REGISTRO DE EJECUCIÓN DE OBRAS

202199900853509	28/01/2021
HORA: 20:58:01	

El borrador de Ley determina, de forma más concreta la forma de obtención de ejecución de los terrenos previstos por la ordenación para dotaciones, no incluidas en unidades de ejecución.

Señala la LISTA que *“son actuaciones urbanísticas directas aquellas actuaciones públicas que tienen por objeto exclusivo mejorar o completar las dotaciones del suelo urbano mediante la obtención de terrenos dotacionales”*. Estos terrenos incluyen los suelos destinados a espacios libres, equipamientos y servicios. Y son actuaciones directas al no haber sido incluidas en una unidad de ejecución, y por lo tanto, en suelo urbano, estando al margen, de forma general, de las operaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante no queda claro por qué este tipo de actuaciones no se pueden vincular, de cara a la obtención de este suelo, con operaciones de dotación y con las de reforma o renovación en las que no sea posible la delimitación de unidades de ejecución. Debería de concretarse sistema de intervención asistemática que permitan la transferencia de aprovechamiento y la asunción de obligaciones en suelo urbano objeto de actuaciones de dotación y sobre el que es necesario la definición de actuaciones directas.

El Texto del borrador señala las formas de obtención del suelo para dotaciones en sus formatos de sistema general o local.

-No admite dudas la posibilidad de obtención mediante cesión obligatoria y gratuita cuando están incluidos o adscritos a una unidad de ejecución que debe desarrollarse por un sistema de actuación. Ahora bien, en este caso, como ya señala la LOUA, es posible su obtención por expropiación u ocupación directa en el caso de ser urgente su adquisición.

-En los restantes supuestos:

*En virtud del correspondiente acuerdo de cesión, venta o distribución de aprovechamientos. Se debe regular desde el Ley esta posibilidad.

*Mediante transferencias de aprovechamiento. Se debe regular desde el Ley esta posibilidad.

*Mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico, cuando así esté previsto en el instrumento urbanístico. Se debe regular desde el Ley esta posibilidad.

*Mediante reserva de aprovechamiento. Se debe regular desde el Ley esta posibilidad.

*Expropiación.

*Ocupación directa.

Otra importante indefinición de la LISTA se manifiesta al señalar que *“reglamentariamente se determinará el régimen de obtención de terrenos destinados a sistemas generales y locales cuando la cesión de suelo sea sustituida, de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en metálico”*, que será de aplicación preferente en actuaciones de reforma-renovación de la urbanización en zonas del suelo urbano especialmente saturadas, o en actuaciones de dotación. La Ley debe concretar los supuestos, el control presupuestario y el destino de estos ingresos, y el límite temporal en la aplicación para la obtención de dotaciones, aunque esto suponga la obligación de innovar la ordenación urbanística dentro de ese límite.

“Las obras de urbanización correspondientes a los sistemas generales y locales se realizarán conforme a las determinaciones del instrumento de ordenación urbanística, conjuntamente con las restantes obras de urbanización, mediante el desarrollo de la modalidad sistemática o asistemática que prevea dicho instrumento”, todo esto en función de su adscripción o no a una unidad de ejecución. En este sentido la remisión a que “reglamentariamente se establecerán los mecanismos de participación de cada ámbito en la ejecución material de los sistemas generales y locales comunes que requieran una íntegra ejecución ya sea previa, simultánea o posterior al desarrollo de



R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		Página: 25 de 29	
P		202199900853509	28/01/2021
C		HORA	
N		20:58:01	

algún ámbito, así como los de ejecución por el Ayuntamiento, sin perjuicio de su repercusión a cada ámbito”, implica una gran indefinición sobre las obligaciones de la propiedad en la ejecución de las obras de urbanización, cuando se trata de sistemas generales (debe señalarse si la obligación es total o se mueve dentro de una horquilla o un porcentaje del costo), teniendo en cuenta las obligaciones establecidas a nivel básico en el TRLSRU, y más aún si estos sistemas se delimitan como actuaciones directas al margen de la ejecución sistemática.

Completando lo anterior, pero sin aclarar el alcance del reparto de cargas cuando se trata de ejecutar sistemas generales, la LISTA señala que “cuando no estén incluidos o adscritos a ámbitos o unidades de ejecución ni se prevea su ejecución mediante modalidad asistemática, se ejecutarán como obras públicas ordinarias, en cuyo caso, el Ayuntamiento podrá imponer cuotas de urbanización en el ámbito al efecto acotado como beneficiario en el propio proyecto de obras a ejecutar”.

Lo que si concreta la LISTA es la forma de obtención de suelo dotacional en ejecución asistemática mediante expropiación u ocupación directa (también por necesidad urgente de ocupación en unidades de ejecución).

7.5.c.- Ejecución de obras de urbanización.

“En suelo urbano se podrán prever aquellas actuaciones urbanísticas que tengan por objeto mejorar o completar la urbanización sobre suelo público existente, y siempre que no impliquen nueva ordenación, las cuales se llevarán a cabo según lo previsto” para la actividad de edificación, obras ordinarias de urbanización o licencia para obras de urbanización. Convendría concretar desde el punto de vista de la legislación urbanística en qué consisten las obras ordinarias de urbanización separándolas del concepto proyecto de urbanización.

7.5.d.- Entidad de urbanización y proyecto de distribución de cargas de urbanización.

A los efectos de ejecución asistemático la LISTA señala, como novedad, que “en el supuesto de que la actividad de ejecución se lleve a cabo en régimen de gestión privada y hubiera una pluralidad de propietarios, se constituirá una entidad de urbanización, que tendrá la consideración de entidad urbanística colaboradora, con el propósito de acometer los gastos que correspondan en régimen de justa distribución cargas”. Otra novedad sin articulación concreta, que remite en su contenido, tramitación y efectos, a un futuro reglamento, lo que denomina proyecto de distribución de cargas y beneficios: “el proyecto de distribución de cargas de urbanización tiene por objeto distribuir equitativamente los gastos de urbanización entre las personas propietarias o titulares de derechos reales de las parcelas beneficiadas por dichas obras y podrá incluir el coste de obtención de los terrenos necesarios para ejecutar dichas obras”.

7.5.e.- Expropiación por motivos urbanísticos.

De la misma forma que la LOUA, el borrador de Ley determina una serie de supuestos expropiatorios, introduciendo algunos cambios, ya que ha desaparecido con la LISTA el supuesto expropiatorio de “la aprobación de proyectos de obras públicas ordinarias, respecto de los terrenos que sean necesarios para su ejecución”.

En relación con el pago del justiprecio el borrador de la Ley señala que “en las expropiaciones realizadas en actuaciones asistemáticas en suelo urbano, no será preciso el consentimiento de la persona expropiada para abonar el justiprecio en especie, siempre que el bien que se entregue como justiprecio se localice dentro del propio ámbito de actuación y se abone dentro del plazo establecido para la terminación de las obras correspondientes”. No queda claro cuál es ese mismo ámbito, que puede estar definido por el planeamiento y a posteriori por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución. Para que este pago sea posible debe de incluirse dentro del mismo ámbito parcelas que puedan absorber el mismo, y que sean atribuidas a la Administración en concepto de recuperación de plusvalía. Hay que tener en cuenta que la referencia sería a actuaciones donde no es posible delimitar unidades de ejecución, y por lo tanto el derecho de la





Fecha: 28/01/2021
 Página: 26 de 39

JUNTA DE ANDALUCÍA

REGISTRO ELECTRONICO

202199900853509 28/01/2021

HORA 20:58:01

Patrimonios públicos de suelo.

Administración se correspondería con el 10% del incremento de aprovechamiento sobre el preexistente, lo que hace complicado el pago en especie en estos términos.

7.5.f.- Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Patrimonios públicos de suelo.

La LISTA mantiene los instrumentos de intervención en el mercado del suelo regulados en la LOUA. La novedad es que su regulación se inserta en la Título dedica a la ejecución urbanística, por lo que hay que pensar que dichos instrumentos se consideran como formas propias de la ejecución de la ordenación, y no como instrumentos que se desarrollan al margen de las fases regulares de la actividad urbanística (planificación, ejecución e intervención en la edificación y usos del suelo).

Los instrumentos siguen siendo dos: la creación y gestión de patrimonios públicos del suelo, incluyendo dentro de las formas de gestión la constitución sobre los mismos del derecho de superficie; y la delimitación de áreas de tanteo y retracto de cara al ejercicio de estos derechos de adquisición preferente por parte de la Administración.

1.- Son bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo:

-Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta ley. La incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.

-Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico. La posibilidad de obtención de cesión como resultado de convenio se ha limitado al haberse suprimido en el borrador de la Ley los convenios de planeamiento.

-Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico. Se supone que sólo los correspondientes al aprovechamiento y no los derivados de la sustitución de cesión obligatoria de dotaciones.

-Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo rústico, de las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a la actividad inspectora, así como cualesquiera otros expresamente previstos.

-Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.

-Los ingresos procedentes de la concesión de los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios y los bienes permutados incluidos dentro del patrimonio municipal de suelo o el producto de su enajenación. Parece una novedad que los ingresos procedentes por la concesión de bienes dotacionales ingresen en este patrimonio, teniendo en cuenta que dichos bienes tienen carácter demanial y los ingresos por las concesiones administrativas sobre esos los mismos se han considerado, tradicionalmente, un ingreso corriente.

2.- Destino. Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán

-Con carácter preferente, la adquisición de suelo destinado a viviendas protegidas y a actuaciones habitacionales urgentes para paliar los efectos de emergencias sanitarias. Dada la coyuntura planteada por la pandemia puede tener sentido el destino a actuaciones habitacionales urgentes con destino a las emergencias sanitarias, ahora bien, siendo este destino específico novedoso a la hora de invertir ingresos del patrimonio público de suelo, la referencia debería ser menos coyuntural y ceñirse a las necesidades derivadas de cualquier tipo de emergencia o catástrofe que requiere actuaciones habitacionales urgentes.





R		JUNTA DE ANDALUCÍA	
E		202199900853509	
P		28/01/2021	
C		Registro Electrónico	
N		HORA 20:58:01	

-La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo. Sería conveniente ampliar el supuesto de urbanización a las obligaciones de la Administración en las actuaciones de transformación, en caso de que existan.

-La ejecución de actuaciones urbanísticas públicas y otros usos de interés social o el fomento de actuaciones privadas, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos urbanísticos, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, fomento de la conversión de las construcciones existentes en edificios de energía cero y de la lucha contra el cambio climático, contribuyendo a su viabilidad económica, así como a sistemas generales o locales o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural. Parece muy acertada la ampliación en relación con el contenido de la LOUA, a los aspectos relacionados con el ahorro energético, la sostenibilidad económica y las actuaciones sobre sistemas generales y locales (sin distinguir lo existentes de los previstos).

-Creación y promoción de suelo para el ejercicio de actividades empresariales que generen empleo, vinculadas a operaciones de regeneración y renovación urbana, cuando se articulen medidas sociales, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. Este previsión es una novedad muy interesante relacionada con las actividades intervención y regeneración del suelo urbano.

-Además a las posibilidades previstas en el TRLSRU, en concreto, el artículo 52.5:

“Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a) Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.
 - b) Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.
 - c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.
 - d) Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.
 - e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.
- El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas. Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior”.*

En este sentido contenido del artículo 132.7 de la LISTA debería situarse en este bloque, ya que señala que: “de conformidad con la legislación estatal del suelo, los municipios pueden excepcionalmente destinar el patrimonio público del suelo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el marco estatal, entre otros, que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución”.

Parece una novedad, relacionado con lo anterior, el hecho de que “la obligación de reinvertir los ingresos supondrá la obligación de consignar partidas de gastos con arreglo a los fines del Patrimonio Municipal de Suelo. A tal efecto, los Ayuntamientos deberán consignar, como mínimo, una cantidad equivalente al cinco por ciento del presupuesto ordinario con destino al Patrimonio Municipal de Suelo durante el número de anualidades que exige el desarrollo del Plan”.



Fecha: 28/01/2021
 Hora: 20:58:01
 JUNTA DE ANDALUCIA
 Página: 28 de 39
 R
 E
 P
 202199900853509 28/01/2021
 HORA 20:58:01

3.- En relación con la disposición de estos bienes, la LISTA señala como novedad que "los Ayuntamientos podrán decidir, en función de sus necesidades, bien en el instrumento de ordenación urbanística, o posteriormente, si las circunstancias lo justifican, el orden de prioridades en cuanto a la disposición del Patrimonio Municipal del Suelo", y que "por razones de interés general, podrá ser desafectado el subsuelo para aparcamientos u otro tipo de dotaciones privadas y mantener en superficie el uso dotacional. A estos efectos, podrán también utilizarse fórmulas de colaboración jurídico privadas, tales como la concesión demanial o la concesión de obra pública, siempre que se acredite un mejor funcionamiento en términos sociales y económicos de la red de servicios y equipamientos públicos y privados", todo ellos en consonancia con las previsiones del TRLSRU.

4.- Reservas de terrenos. Según el borrado de la Ley "los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán establecer, en cualquier clase de suelo, reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo".

El objeto de estas reservas será, según la clasificación del suelo:

-En suelo urbano, garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficientes con destino a la ejecución o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como los sistemas generales o locales que correspondieren. Todo ello de acuerdo con las características de esta clase de suelo.

-En suelo rústico, crear reservas de suelo para actuaciones públicas de viviendas en aquellas zonas donde se prevea el crecimiento de la ciudad, siendo el destino predominante el de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o para otros usos de interés social, así como industriales, terciarios o turísticos, salvo que la finalidad de la reserva sea la de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo rústico o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial o de contención de formación de nuevos asentamientos. Esto es, actuaciones de transformación de nueva urbanización, actuaciones extraordinaria, o de protección.

En ausencia de previsión de los planes, podrán proceder a su delimitación y por procedimiento análogo al previsto para la delimitación de las unidades de ejecución, los municipios en cualquier clase de suelo, o la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en suelo rústico (se elimina obligación de tramitar un Plan Especial, puede ser destinado, en este caso, a actuaciones de transformación). En este último caso, previo informe favorable del municipio.

El establecimiento o la delimitación implica:

-La declaración de la utilidad pública a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable por una sola vez por otros dos, debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el curso del referido plazo. La prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por la Administración competente. En suelo urbano, o sujeto a actuación de transformación urbanística en suelo rústico, implicará, además, en su caso, la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación.

-La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta ley en favor de la Administración que proceda.

La incorporación de las reservas al proceso urbanizador sigue el mismo esquema señalado por la LISTA para cualquier propiedad.

7.5.g.- Áreas de tanteo y retracto.

La LISTA no regula, al contrario que la LOUA, el procedimiento para la delimitación del área, como debe verificarse la notificación de la transmisión, como se ejerce el retracto, la caducidad de la notificación, el pago del precio y la actuación ante transmisión sin notificación previa.





R E P C I M	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	Fecha: 28/01/2021	
	Página: 29 de 29	
	202199900853509	28/01/2021
Registro Electrónico		HORA 20:58:01

8.- Actividad de edificación.

Además de las actuaciones de transformación y de dotación, el TRLSRU describe el concepto de actuación edificatoria. La LISTA destalla estas actuaciones de la siguiente forma:

“Se consideran actuaciones edificatorias:

- a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.
- b) Las de rehabilitación edificatoria, que incluye la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos” por la LOE

Para el borrador de la Ley “la ejecución urbanística comprende la directa realización, en las correspondientes parcelas o solares, de las obras de edificación precisas para la materialización del aprovechamiento objetivo previsto”. Es importante señalar que el aprovechamiento objetivo se materializa sobre obras de edificación y no sobre otros conceptos contemplados en la legislación urbanística, como son construcción o instalación.

“Las parcelas y los solares deberán edificarse en los plazos máximos que fije el instrumento urbanístico u ordenanza municipal de edificación”. Como ya se ha comentado sería conveniente que a nivel legal se fijaran plazos supletorios para la edificación en el caso de que el instrumento urbanístico o la ordenanza no los fijara, y esto ya que si no existen plazos, tampoco existe el deber de edificar.

Los presupuestos básicos para poder ejercer el derecho y cumplir con el deber de edificar son dos:

-El establecimiento de la ordenación detallada del suelo y el cumplimiento de los deberes legales de la propiedad de este.

-La previa ejecución de las obras de urbanización o, en su caso, el cumplimiento de las garantías que se establezcan reglamentariamente para simultanear aquellas y las de edificación, en el caso de parcelas y solares. Se debería establecer legalmente el alcance de estas garantías, tal y como hace la LOUA.

8.1.- Sustitución por incumplimiento del deber de edificar.

Según la LISTA “la no iniciación, en el plazo fijado al efecto, de la edificación de las parcelas y solares, incluidos los que cuenten con edificación deficiente o inadecuada, comporta, previa audiencia a las personas propietarias, la inclusión de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas”. Debe concretarse el concepto legal de edificación deficiente (ruina, por ejemplo, o nivel de deterioro cuantificables) e inadecuada (en relación con la no adecuación al aprovechamiento urbanístico propuesto por la ordenación, usos implantados, edificabilidad existente, etc.).

“La inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas dará lugar al inicio del cómputo del plazo de un año para el comienzo de las obras o, en su caso, la acreditación de las causas de la imposibilidad de la obtención de la licencia necesaria. Transcurrido este plazo se determinará, por ministerio de la ley, la colocación de la parcela o el solar correspondiente en situación de ejecución por sustitución”. Debería describirse a nivel general cual es el procedimiento para incluir el inmueble en el Registro.

“La situación de ejecución por sustitución habilitará al Ayuntamiento, salvo que acuerde la expropiación, para convocar y resolver, de oficio o a solicitud de cualquier persona, un concurso para la sustitución de la persona propietaria incumplidora”. Debería de concretarse el plazo para proceder a la expropiación o a la venta forzosa, y las consecuencias de que la Administración no actúe en ese plazo. Debería regularse de forma genérica a nivel legal el procedimiento de sustitución o venta forzosa, los criterios para la adjudicación y las consecuencias de la misma.





R E P C I Ó	202199900853509		28/01/2021
	HORA		
	20:58:01		

También debe ser objeto de regulación legal el reparto de las cantidades satisfechas por el adjudicatario entre el propietario y la Administración.

En cualquier caso hay dos cuestiones reguladas en el artículo 49 del TRLSRU que podrían ser tenidas en cuenta, a nivel de desarrollo en la Comunidad Autónoma Andaluza por la LISTA.

“La sustitución forzosa tiene por objeto garantizar el cumplimiento del deber correspondiente, mediante la imposición de su ejercicio, que podrá realizarse en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo, en caso de incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios”.

“En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración”.

8.2.- Medios de intervención administrativa en la actividad de edificación.

El medio de intervención administrativa clásico en la actividad de ejecución ha sido la licencia. No obstante en los últimos años se ha generalizado las actividades comunicadas (declaración responsable –DR- y comunicación previa –CP-) como títulos habilitantes.

8.2.a.- Actos sujetos a licencia.

El borrador de Ley no define el concepto de licencia urbanística. Convendría que la LISTA contuviera una definición legal desde el punto de vista de la legislación urbanística de Andalucía que incidiera en su carácter reglado y su objeto preciso (control previo de la adecuación de la actuación prevista a la legislación y la ordenación urbanísticas), así como su carácter objetivo, entre otras cuestiones. No existe en la LISTA un listado concreto de actos sujetos a licencia, sino que se definen de forma genérica y a continuación se subrayan los actos que no están sujetos, lo que puede implicar indefinición.

Por tanto, obras en general, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y usos del suelo (incluido vuelo y subsuelo) están sujetos a licencia, teniendo en cuenta que en algunos supuestos no será necesaria autorización previa.

“Serán nulas de pleno derecho las licencias, órdenes de ejecución, declaraciones de fuera de ordenación o asimiladas, u otras autorizaciones o aprobaciones municipales que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística, cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos” para los que no prescribe la medida de restauración del orden urbanístico. (Procede la revisión. Artículo 47 de la Ley 39/2015).

“Serán anulables las licencias que incurran en otras infracciones del ordenamiento, salvo que constituyan irregularidades no invalidantes conforme a la legislación general”. (Procede la declaración de lesividad. Artículo 48 de la Ley 39/2015).

Es importante la separación que hace el borrador de la Ley entre licencias nulas y anulables, por lo efectos que puede tener esta declaración a los efectos de su revisión.

La LISTA determina que *“las empresas comercializadoras o instaladoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso residencial, cuya implantación esté sometida a licencia o declaración responsable, exigirán para su venta, alquiler o cesión de su uso la acreditación de la previa obtención de licencia o de la presentación en el Ayuntamiento de la*



REGISTRO DE ACTOS
 JUNTA DE ANDALUCÍA
 Fecha: 28/01/2021
 Página: 31 de 39
 202199900853509 28/01/2021
 HORA: 20:58:01

declaración responsable, debiendo conservar copia de dichos documentos durante un plazo de cuatro de años desde la fecha del acto jurídico”, lo que supone un exigencia novedosa desde la Ley

Los actos no sujetos a licencia son los que sólo requieren declaración (DR y CP), y los que dispongan la legislación estatal, u otros que se determinen reglamentariamente. Además el borrador de Ley señala:

- Las obras que sean objeto de las órdenes de ejecución.
- Los actos de las Administraciones públicas necesarios para la ejecución de resoluciones administrativas o jurisdiccionales dirigidas al restablecimiento de la legalidad urbanística.
- No requieren licencia los actos de urbanización comprendidos en proyectos de urbanización debidamente.

8.2.b.- Supuestos de actividad comunicada.

“Están sometidas a declaración responsable ante el Ayuntamiento correspondiente todas aquellas actuaciones que, conforme a esta ley y a la legislación estatal, no requieran autorización expresa”, y “será objeto de comunicación previa a la Administración cualquier dato identificativo que deba ponerse en su conocimiento para el ejercicio de un derecho”, todo esto, siguiendo las previsiones del artículo 169bis de la LOUA.

1.- DR.

- La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente, en concreto, según el contenido de la LOE.
- Las obras en edificaciones o instalaciones existentes en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad ni el número de viviendas. Se entiende que esos elementos son los básicos de la ordenación urbanística pormenorizada-detallada. El FO parcial, según las previsiones de la ordenación urbanística o sobre el que se prevea las intervenciones admitidas por la LISTA, se debe considerar legal a todos los efectos. No se entiende bien el límite en el incremento del número de viviendas si es que no se altera la densidad y otros parámetros que vinculen al número de viviendas en la ordenación urbanística.
- La ocupación o utilización en los supuestos de los apartados anteriores, siempre que las edificaciones e instalaciones se encuentren terminadas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación. Se supone que a la normativa de aplicación en el momento de su conclusión. Se debería de concretar que no siempre es necesaria la ejecución de obras (edificaciones existentes, conforme a la ordenación vigente en el momento de su ejecución que, por diversos motivos, no obtuvieron licencia de ocupación).
- La primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones, siempre que se encuentren terminadas, y su destino sea conforme a la normativa de aplicación y con licencia de obras concedida.
- Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística y conformes con la ordenación territorial y urbanística.

b.- CP.

- Cambios de titularidad de las licencias y declaraciones responsables. La falta de presentación de dicha comunicación implicará que los titulares quedarán sujetos, con carácter solidario, a las responsabilidades que pudieran derivarse de la actuación que se realice al amparo de dicha licencia.



R E P C I Ó N	202199900853509		28/01/2021
	Registro Electrónico		HORA 20:58:01
	Obras con licencia o declaración		

-El inicio de las obras.

-Las prórrogas del plazo para el inicio y terminación de las obras con licencia o declaración responsable en vigor.

8.2.c.- Eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención.

La LISTA señala que *“las licencias se otorgarán por un plazo determinado, tanto para iniciar como para terminar los actos amparados por ella, salvo para las actuaciones que, por su naturaleza, tengan una vigencia indefinida. En caso de que no se determine expresamente, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de un año para iniciar las obras y de tres años para la terminación de éstas. El día inicial del cómputo será el siguiente a la notificación del otorgamiento de la licencia”*. *“Los municipios podrán conceder prórrogas de los referidos plazos de la licencia por motivos justificados y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, previa comunicación expresa formulada antes de la conclusión de los plazos determinados, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de la concesión de la prórroga. El plazo de eficacia quedará interrumpido si no puede ejecutarse por causa de la Administración”*. No tiene sentido la concesión cuando la solicitud de prórroga es objeto de CP.

8.2.d.- Acceso a los servicios de las empresas suministradoras.

Las empresas suministradoras exigirán, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia de obras u orden de ejecución o de la presentación en el municipio de la declaración responsable o comunicación cuando esta proceda, fijando como plazo máximo de duración del contrato el establecido en el título habilitante para la terminación de las obras. Transcurrido este plazo no podrá continuar prestándose el servicio, salvo que se acredite la concesión por parte del municipio de la correspondiente prórroga. Esta previsión no resuelve la cuestión del transcurso del plazo sin que se haya procedido la caducidad del título habilitante.

8.3.- Conservación y rehabilitación de las edificaciones.

La LISTA regula la conservación y rehabilitación de las edificaciones dentro de las actuaciones edificatorias. Entre estas posibilidades edificatorias se regula el alcance del deber de conservar y rehabilitar.

“El contenido normal del deber de conservación podrá ser elevado hasta el setenta y cinco por ciento del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente, en los casos de inejecución de las obras ordenadas”. No se concreta si el coste reposición de referencia está afectado por la antigüedad o el estado del edificio o construcción.

8.3.a.- Inspección técnica de construcciones y edificaciones.

“El municipio, mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, y mínima de diez años, una inspección dirigida a determinar su estado de conservación, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre su grado de eficiencia energética”. Dado que los artículos 29.2, 3, 4, 5 y 6 y 30 del TRLSRU ha sido declarados inconstitucionales con la Sentencia 143/2017, convendría que la LISTA recogiera parte de su contenido, en concreto el contenido del informe, el alcance del mismo, las consecuencias por el incumplimiento del deber de presentarlo, la remisión de copia a la Comunidad Autónoma y la capacitación para suscribir el informe.

8.3.b.- Situación legal de ruina.



R
E
P
O
N

JUNTA DE ANDALUCIA	
202199900853509	28/01/2021
HORA	
20:58:01	

La LISTA sólo regula la situación de ruina urbanística, abandonando el concepto de ruina inminente contenido en el LOUA. En todo caso la regulación establecida en el borrador de Ley es más simple y sencilla que la establecida en la LOUA.

Procede la declaración de la situación legal de ruina:

-Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural a la construcción o edificación que esté en situación de manifiesto deterioro supere el límite del deber normal de conservación. Es decir, que no supere el 75% del valor de reposición del edificio. Si se considera este valor sin depreciación por antigüedad y estado, será casi imposible alcanzar la ruina urbanística, ya que este valor será aplicado sólo sobre ciertos elementos del edificio o construcción.

-Cuando, acreditando el propietario el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de los informes técnicos correspondientes, al menos, a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en el apartado anterior, supere el límite del deber normal de conservación, con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.

La LISTA no prevé ningún esquema de reacción ante el incumplimiento de estas obligaciones por los propietarios, ni mucho menos su sustitución en los términos que prevé la LOUA (inclusión en el Registro de Solares y Edificaciones Ruinosas, y su venta forzosa o expropiación).

9.- Disciplina territorial y urbanística.

De forma más coherente que la LOUA, la LISTA organiza toda la disciplina en un sólo Título, distribuido en tres apartados que presentan implicaciones entre sí: la potestad de inspección, el restablecimiento de la legalidad y la potestad sancionadora.

Las medidas de restablecimiento de la legalidad tienen carácter real y alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados. Ahora bien, es importante la novedad introducida por la LISTA en el sentido de que "con independencia de que las medidas para la ejecución se dirijan contra quien sea titular en ese momento, de los gastos que genere la ejecución forzosa será responsable solidario ante la Administración el transmitente que incurrió en la ilegalidad, que debe ser parte en el procedimiento de restablecimiento de la legalidad".

9.1.- Restablecimiento de la legalidad urbanística.

"Las medidas, cautelares o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos".

Si se trata de un uso, los seis años se contarán desde su implantación. Esta cuestión es una novedad importante de cara a posibilitar la reacción o no ante las actividades de ocupación o utilización. Habrá que estar, además, al concepto de edificación terminada que debe conceptualizarse en el borrador de LISTA.

Las realizadas en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación sectorial establezca. En consecuencia, con carácter general también prescriben en esta categoría de suelo la medida de restauración de la legalidad.



R E P O R T E	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	202199900853509	28/01/2021
	HORA 20:58:01	

Se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, los siguientes supuestos:

- Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección
- Las realizadas en suelo rústico con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos.
- Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.
- Las que afecten a bienes o espacios catalogados incluidos en los catálogos. Se supone que a los elementos que justifican su catalogación.
- Las que afecten a parques, jardines y espacios libres.

-Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal para adoptar las medidas de restauración. Esta excepción en relación con limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación.

“La legalización de las actuaciones, cuando se compruebe que se dan las condiciones para ello, podrá acordarse en todo momento, de oficio o a solicitud del interesado”.

Si no procede la legalización, pero se comprueba que ha transcurrido el plazo del apartado de restauración del orden, se declarará como AFO. Esta declaración también podrá efectuarse a solicitud del interesado.

“El plazo para ejecutar la resolución finalizadora del procedimiento será de cinco años desde que termine el periodo de cumplimiento voluntario, plazo que se interrumpirá por la actuación del obligado tendente a su cumplimiento, por la notificación de actos administrativos para la ejecución forzosa y por las suspensiones del acuerdo adoptadas en vía administrativa o judicial”. Es una novedad de la LISTA, ya recoge el plazo máximo general para el cumplimiento de resolución. No está claro si se mantiene el procedimiento sumario para ilícitos manifiestamente incompatibles recogido al RDU.

9.1.a.- Imposibilidad de ejecución de la medida de restauración. Cumplimiento por equivalencia.

Si se entendiera que concurren causas de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución en sus propios términos, los interesados lo pondrán en conocimiento del órgano que la haya adoptado, a fin de que se pronuncie sobre tal imposibilidad y, en su caso, adopte las medidas que aseguren su mayor efectividad”.

-El procedimiento, que incluirá informe técnico y jurídico y audiencia a los afectados, tendrá una duración máxima de tres meses transcurridos los cuales el silencio administrativo tendrá efectos desestimatorios. Tras su iniciación, la Administración podrá acordar la suspensión de la ejecución.

-En los casos de imposibilidad material, se establecerán las medidas alternativas compensatorias, correctoras e indemnizatorias tendentes a minimizar los daños que deriven del mantenimiento de la actuación y a asegurar en todo caso que no se obtenga un enriquecimiento ilícito. La resolución declarará, además, las limitaciones a que queda sujeta la edificación ilegal subsistente, que serán, en la parte afectada y con las adaptaciones apropiadas, las del AFO.

-En los casos en que la imposibilidad legal derive de una innovación de la ordenación, se podrá declarar la legalización una vez que se cumplan los deberes y cargas que la ejecución de tales planes imponga a los titulares. Esta regulación es novedosa en la LISTA.



R
E
P
C
O

JUNTA DE ANDALUCÍA	
202199900853509	28/01/2021
Registro Electrónico	HORA
	20:58:01

9.1.b.- Restablecimiento de la legalidad en actuaciones amparadas en título habilitante.

“La Administración que haya otorgado una licencia u otro título habilitante, contrario a la normativa y ordenación territorial o urbanística, declarará su nulidad mediante su revisión de oficio. En el caso de que sea meramente anulable podrá proceder a su declaración de lesividad y a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa”. Es una novedad como ya se ha comentado el hecho de separar la posibilidad de título nulos a anulables, con resultados muy diferentes.

“En los procedimientos para la revisión de oficio y declaración de lesividad se podrán tomar las medidas provisionales imprescindibles, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo común”.

Es muy importante señalar que *“la Administración iniciará el procedimiento previsto para restablecer la legalidad ante actuaciones sin título habilitante preceptivo, con la limitación temporal”* establecida para la prescripción, *“en todos los casos en que el título existente sea declarado nulo, salvo que la misma resolución se pronuncie en favor de la adecuación de la realidad a la ordenación urbanística y concrete las medidas necesarias para lograrla”.*

La LISTA prevé la imposición de tasas por “procedimiento de restablecimiento de la legalidad que termine con la legalización” y que “no serán inferiores a las que se habrían devengado por cualquier concepto de haberse actuado correctamente”.

También prevé el borrador de Ley que “cuando se haya acordado la adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística, por no haber instado oportuna y correctamente la legalización de actos o usos conformes con la ordenación vigente, los adquirentes que no intervinieron en el procedimiento, al mismo tiempo que presenten la documentación necesaria, podrán pedir la revocación de aquel acuerdo, de conformidad con la normativa de procedimiento administrativo común y la legalización”, lo que puede cuestionar el carácter real de la medida.

9.2.- Infracciones y sus sanciones.

Según la LISTA *“son infracciones contra la ordenación territorial y urbanística las acciones u omisiones que estén tipificadas y sancionadas como tales”* en la Ley. Elimina el concepto de infracciones específica, e incluye todos los supuestos como infracciones leves, graves y muy graves; atribuyendo la misma horquilla de sanción a cada uno de los grupos que establecía la LOUA. Mantiene además, el mismo contenido para las sanciones accesorias en los tipos de infracción graves y muy graves.

La prohibición de beneficio económico como resultado de las infracciones tiene la consideración en la LISTA de decomiso de las ganancias, que puede ser exigido “a los sucesores o a quienes se hayan beneficiado de las ganancias”.

10.- Medidas de adecuación ambiental, territorial y paisajística de las edificaciones irregulares.

La LISTA recoge la regulación sobre edificaciones irregulares y su tratamiento contenido en el Decreto-Ley 3/2019. En este sentido asume el concepto de AFO y las consecuencias de su declaración como tal, además regula el alcance del Plan Especial de Adecuación Ambiental y Territorial de edificaciones irregulares, y de forma sintética la incorporación al planeamiento de las edificaciones irregulares. Lo que no regula es el procedimiento para la declaración de AFO que estaba contemplado de forma precisa en el Decreto-Ley.

11.- Disposiciones adicionales.

Se propone la incorporación de una nueva disposición adicional con el siguiente contenido:



R
E
P
C
A
J
A
R
T
E

JUNTA DE ANDALUCÍA

Página: 36 de 39

202199900853509	28/01/2021
HORA: 20:58:01	

“1. Los ayuntamientos podrán ejercer las funciones en materia urbanística a que se refiere la Ley a través de entidades colaboradoras de la administración, o de los distintos colegios profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, de acuerdo con la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación.

2. Las entidades colaboradoras de la administración o los colegios profesionales correspondientes podrán ejercer las siguientes funciones:

- a) Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación correspondientes a la licencia o declaración responsable, exigidos por la normativa aplicable.
- b) Acreditar que los proyectos y la documentación técnica cumplen las previsiones y la normativa aplicable.
- c) Emitir informes sobre la adecuación de las obras a la licencia otorgada durante el proceso de ejecución de estas.
- d) Emitir el informe técnico de conformidad de las obras ejecutadas a efectos de la declaración responsable licencia o de primera ocupación.

3. La regulación del sistema de habilitación, funcionamiento y registro de estas entidades se realizará mediante decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de urbanismo”.

Nota: Los subrayados deben considerarse propuestas o cuestiones que debieran de clarificarse en el Texto legal.

3. RELATIVO A INFRAESTRUCTURAS

Existe en todo el territorio andaluz, multitud de sectores de planeamiento, que aun estando finalizado su desarrollo urbanístico, incluso finalizada la urbanización y en algunos casos iniciadas las obras de edificación, carecen de suministro eléctrico por parte de la compañía suministradora. La gestión o ejecución del planeamiento no resuelve la articulación de mecanismos que garanticen el suministro eléctrico a los nuevos sectores de planeamiento urbanístico.

A diferencia de otros sistemas generales o infraestructuras comunes, como pueden ser la Estación Depuradora de Aguas Residuales, los Colectores Generales de Saneamiento, Depósitos de Abastecimiento de Agua, o Ramales Estructurales de Abastecimiento de Agua, que mayoritariamente dependen de las administraciones públicas (Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales), las infraestructuras para el suministro eléctrico, dependen de las compañías suministradoras, perdón, la Compañía Suministradora. Como es conocido, en el territorio andaluz, no existe otra compañía suministradora que no sea Endesa. Esta posición de monopolio, sitúa a cualquier sector de desarrollo urbanístico en una situación muy complicada de cara dimensionar las redes o infraestructuras necesarias requeridas para llevar hasta dicho sector de planeamiento la conexión eléctrica necesaria, máxime aun cuando la compañía exige la construcción de una infraestructura a cuyo coste tienen que contribuir distintos sectores de planeamiento, cuyo ritmo de ejecución o desarrollo es distinto.

El Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, en su artículo 45.3 establece que “*Cuando el suministro se solicite en suelo urbanizable de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 6/1998, su propietario deberá ejecutar a su costa, de acuerdo tanto con las condiciones técnicas y de seguridad reglamentarias, como con las*



REGISTRO DE ACTOS
 JUNTA DE ANDALUCÍA
 Fecha: 28/01/2021
 Página: 37 de 39
 202199900853509 28/01/2021
 HORA 20:58:01

establecidas por la empresa distribuidora y aprobadas por la Administración competente, la infraestructura eléctrica necesaria, incluyendo la red exterior de alimentación y los refuerzos necesarios, aplicando, en su caso, lo establecido en el apartado primero". Normalmente, previo a la tramitación del planeamiento, se recaba de la empresa suministradora el punto de suministro y las condiciones técnico-económicas y dicha compañía comunica las condiciones o infraestructuras necesarias para garantizar dicho suministro. En muchos casos, y según la potencia demandada por el sector, la compañía exige la construcción de nuevas subestaciones eléctricas o la conexión con subestaciones existentes mediante nuevos tendidos que en algunos casos discurren a través de otros sectores sin desarrollar o suelos rústicos, algo que complica enormemente la gestión. Este es el motivo por el cual, actualmente, existen en Andalucía, grandes sectores de planeamiento con la urbanización terminada, sin suministro eléctrico, debido a la incapacidad para gestionar los requisitos de infraestructuras impuestos por la compañía eléctrica, Endesa. Incluso sectores de gestión pública, desarrollados por AVRA, se encuentran en esta situación de bloqueo por carecer de suministro eléctrico, una vez terminada la urbanización, impidiendo la puesta en carga de los suelos y la activación del sector inmobiliario y de la construcción.

Este problema de ejecución de infraestructuras eléctricas generales, no está resuelto en el borrador de la Ley de Impulso para la sostenibilidad de territorio de Andalucía. De nada sirve poner en marcha el desarrollo de un sector si no tenemos garantizado el punto de vertido, la depuración, el abastecimiento de agua potable o **el suministro eléctrico**.

Por tanto, se hace necesario que la Ley articule un mecanismo para que cada municipio disponga de un **Plan de Infraestructuras Generales**, donde se contemplen estas instalaciones, en virtud de sus previsiones de crecimiento. Y lo más importante, para evitar bloqueos en la gestión u obtención de las mismas, que los Ayuntamientos financien por anticipado la ejecución de dichas instalaciones, para que una vez desarrollados los sectores de planeamiento, dichos Ayuntamientos recuperen los costes de las infraestructuras generales, por ejemplo, previo al otorgamiento de la licencia municipal de obras. De esta forma, cuando se desarrolle algún sector, tendrá garantizado el acceso a las infraestructuras generales de abastecimiento de agua, saneamiento, depuración, y suministro eléctrico, siempre asumiendo dichos costes por parte del propietario, coincidiendo con el otorgamiento de la licencia, ya que este tipo de infraestructuras deben ser gestionadas por la administración. Por tanto, esta regulación debiera estar contenida en la Ley de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, y desarrollada reglamentariamente.

4. OTROS ASPECTOS A TENER EN CUENTA

1.- Actuaciones en suelo urbano y renovación de la urbanización. (Artículos 10, 15, 20, 21, 22, 23 y 97)

El Anteproyecto de la Ley establece que la condición de solar se extingue, entre otras razones, por la **obsolescencia o inadecuación** sobrevenida de su urbanización. Y una de las obligaciones que forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad en suelo urbano es la realización de la urbanización complementaria para que los terrenos **alcancen o recuperen** la condición de solar.

En relación con lo anterior, en suelo urbano se prevé que puedan llevarse a cabo actuaciones de dotación y de incremento de aprovechamiento, ambas definidas como actuaciones que **no requieren** reforma o renovación de la urbanización.

También se prevé que puedan llevarse a cabo actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, definidas como:

“Se consideran actuaciones de reforma o renovación de la urbanización aquellas que tienen por objeto la mejora de la ordenación y de la urbanización existente en suelo urbano en los





R E P O N	JUNTA DE ANDALUCIA	
	202199900853509	28/01/2021
	HORA 20:58:01	

que, por obsolescencia de los servicios, degradación del entorno y necesidad de modificación de los usos existentes o causas análogas se hace necesaria su reurbanización integral.”

Estas actuaciones se establecerán delimitando un área de reforma interior y se motivarán en la mejora de la ciudad existente.

Se entiende, por la redacción dada al artículo 23, que este tipo de actuaciones lleva implícito un incremento del aprovechamiento urbanístico y que la reforma o renovación de la urbanización es necesaria precisamente por ese incremento de aprovechamiento. Pero en la definición dada a estas actuaciones no se expresa que la necesidad sea por ese hipotético incremento de aprovechamiento.

¿Tenemos que entender entonces que se puede imponer a los particulares la obligación de renovar la urbanización de esos suelos sin que exista un incremento de aprovechamiento? ¿Cómo se justificaría entonces la **sostenibilidad económica** de una actuación de ese tipo?

Según el anteproyecto la obligación de conservar la urbanización recae sobre los Ayuntamientos, por lo que la necesidad de renovación o reforma a cargo de los particulares solo estaría justificada por un incremento de aprovechamiento urbanístico o cambio de uso, pero siempre que el propio plan justifique la sostenibilidad económica de esas áreas de reforma interior. En caso contrario se correría el riesgo de que esas áreas de reforma interior nunca llegaran a desarrollarse.

Entendemos conveniente relacionar directamente la renovación o reforma de la urbanización impuesta a los propietarios, con las necesidades demandadas por un incremento de aprovechamiento o cambio de uso, pero atendiendo siempre a la sostenibilidad económica de la actuación.

2.- Deberes de la promoción de actuaciones de nueva urbanización. (Artículo 25)

Se recoge en este artículo la obligación de los promotores de actuaciones de nueva urbanización a indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas, así como las obras, instalaciones, plantaciones, etc.

Entendemos que habría que aclarar dos aspectos fundamentales. El primero que la necesidad de demolición debe surgir de su incompatibilidad con el instrumento de ordenación. El segundo que la indemnización solo se llevará acabo para aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones **construidas legalmente**.

Este último aspecto lo consideramos importante porque en caso contrario se estaría vulnerando el principio de equidistribución e igualdad entre propietarios, obligando a indemnizar a unos en favor de otros que no han respetado la ordenación urbanística.

3.- Actuaciones en suelo rústico. (Artículos 33 y 34)

El Anteproyecto define cuales son las actuaciones ordinarias y las de naturaleza urbanística en el suelo rústico.

Las segregaciones quedan incluidas en las actuaciones de naturaleza urbanística, cuando en realidad las segregaciones en suelo rústico conforme a la legislación agraria no tienen naturaleza urbanística. Entendemos que las segregaciones de fincas rústicas cumpliendo con la unidad mínima de cultivo conforme a la legislación sectorial correspondiente no tienen naturaleza urbanística, sino que debiera considerarse como una actuación ordinaria.

4.- Situación de fuera de ordenación. (Artículo 85)

El Anteproyecto establece que la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística producirá la declaración en situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones, obras y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación.



R E P O N	JUNTA DE ANDALUCIA	
	202199900853509	28/01/2021
	HORA 20:58:01	

Entendemos que ello es así siempre que se hayan construido legalmente, pero no se dice nada en el artículo. Ello supondría equiparar, injustamente, los derechos de los propietarios cumplidores con los de los propietarios incumplidores.

5.- Plazo para el restablecimiento de la legalidad. (Artículo 155)

Se establece en el Anteproyecto un plazo de seis años para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad, con ciertas excepciones. Es de extrañar que entre estas excepciones no se encuentren las que afecten a suelos destinados a equipamientos públicos o a infraestructuras.

Lo que le remitimos con la finalidad de haber dado cumplimiento a la solicitud de participación en el preceptivo trámite de audiencia y participación pública, relativas al **Anteproyecto de Ley de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**, desde el **Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos** presencia.



Jose Miguel de la Torre Peinado
 Presidente



Nº Páginas Totales: 6

R E C E P C I O N	Imagen 4 - 3ª Planta - Sevilla Tel. 954 293 116 Fax 954 293 117 www.caco.es	
	202199900837449	28/01/2021
	Registro Electrónico	HORA 14:57:57

A LA CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo

ILMA. SRA. DÑA. NOEMÍ SANCHÍS MORALES, PRESIDENTE DEL CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS, en su nombre y representación, citando como domicilio a efectos de notificaciones en la sede de este Consejo Andaluz sita en la C/ Imagen nº 4, 3ª planta, 41003 de Sevilla, ante esta Consejería comparece y, respetuosamente y como mejor proceda en Derecho, **EXPONE:**

Que con fecha de 21 de enero de 2021 se ha recibido en este Consejo Andaluz un plazo urgente de 5 días hábiles para alegar respecto de las modificaciones introducidas en los artículos 9.2 y 140.3 del denominado borrador 3 del Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA).

Las modificaciones, para tenerlas presentes, son las indicadas en negrita a continuación en estos extractos de ambos preceptos:

Art. 9. Colaboración público-privada. (extracto)

*2. Las Administraciones con competencias en la ordenación territorial y urbanística tienen el deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada en las formas y con el alcance previstos en esta ley. A estos efectos, se podrán constituir entidades colaboradoras que tengan por objeto la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística, la **asunción de la conservación de las obras de urbanización o la revisión documental de las actuaciones sometidas a licencia o declaración responsable**, entre otros. En este sentido y con el alcance y en los términos que se establezcan reglamentariamente, las entidades privadas debidamente habilitadas y los **Colegios Profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, podrán constituirse en entidades urbanísticas certificadoras y colaborar con los Ayuntamientos en la realización de las actuaciones de***

- página 1 de 6 -

Este documento incorpora firma electrónica conforme a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado el 28-01-2021 por:		
CARGO	NOMBRE	CERTID
SECRETARIO	BABIANO ÁLVAREZ DE LOS CORRALES, JOSE CARLOS	

Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. Calle Imagen, 4 - 3ª Planta - 41003 Sevilla - Tel 954 293 116 www.caco.es

JOSE CARLOS BABIANO ALVAREZ CORRALES cert. elec. repr. [REDACTED]		28/01/2021 14:57	PÁGINA 1/6
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

R E C E P C I O N	 JUNTA DE ANDALUCÍA Tel: 954 293 116 Fax: 954 293 117 www.cacoa.es	
	202199900837449	28/01/2021
	Registro Electrónico HORA 14:57:57	

verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, en los términos previstos en el Título VI de esta Ley.

Artículo 140. Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas. (extracto)

3. Sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales, o en su caso de la Diputación Provincial, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación, debiendo el titular de la Secretaría del Ayuntamiento advertir, en su caso, de la omisión de alguno de alguno de ellos.

Reglamentariamente se regulará la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de dichos informes.

Igualmente, deberán constar las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la presente ley exijan con carácter previo al otorgamiento de licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público.


Asimismo, en toda solicitud de licencia y en la resolución de su concesión deberá constar debidamente georreferenciada la actuación de que se trate, expresando, en su caso, las coordenadas UTM de la superficie a ocupar por las edificaciones, o del perímetro de cada una de las fincas resultantes de la actuación pretendida.

Que tras analizar la propuesta y consultar a los Colegios Provinciales miembros de esta corporación, se realizan las siguientes alegaciones:

PRIMERA.- APOYO EN TÉRMINOS GENERALES A LA MODIFICACIÓN REALIZADA.

Hemos de comenzar expresando nuestro apoyo en términos generales al objetivo de las modificaciones introducidas en ambos preceptos. La posibilidad de que los Colegios participen en los trámites urbanísticos y que se recoja en la futura ley ha sido una iniciativa apoyada por este Consejo durante toda la tramitación de la reforma de la LOUA, en especial a instancias del Colegio de Málaga, como se ha encargado de recordarnos expresamente en sus aportaciones para este trámite. Por tanto, agradecemos que dicha participación tenga reflejo en el articulado del borrador, y en aras de su mejor diseño normativo sugerimos las siguientes modificaciones a las previsiones introducidas.

- página 2 de 6 -

Este documento incorpora firma electrónica conforme a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado el 28-01-2021 por:		
CARGO	NOMBRE	CERTID
SECRETARIO	BABIANO ÁLVAREZ DE LOS CORRALES, JOSE CARLOS	

Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. Calle Imagen, 4 - 3ª Planta - 41003 Sevilla - Tel 954 293 116 www.cacoa.es

JOSE CARLOS BABIANO ALVAREZ CORRALES cert. elec. repr. 		28/01/2021 14:57	PÁGINA 2/6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



R E C E P C I O N	 JUNTA DE ANDALUCÍA Tel: 954 293 116 Fax: 954 293 117 www.cacoa.es	
	202199900837449	28/01/2021
	Registro Electrónico HORA 14:57:57	

SEGUNDA.- RECONOCIMIENTO EXPRESO, ESPECÍFICO Y DIFERENCIADO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES PARA EJERCER COMO ENTIDADES URBANÍSTICAS CERTIFICADORAS.

Con la redacción actual de los dos artículos no queda claro si es obligatorio que, para colaborar con la administración, los Colegios se constituyan en Entidades urbanísticas Certificadoras:

Art. 9.2 (extracto)

“los Colegios Profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, podrán constituirse en entidades urbanísticas certificadoras y colaborar con los Ayuntamientos”

Art. 140.3(extracto)


“Reglamentariamente se regulará la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de dichos informes.”

Acreditada la solvencia en el ejercicio de las tareas de supervisión urbanística y técnica de los Proyectos de edificación en la larga trayectoria de los Colegios de Arquitectos (cerca a los 100 años, desde su constitución en 1931) y el reconocimiento del interés público de sus funciones legalmente otorgadas, que incluye el reconocimiento como entidades de derecho público (artículo 36 CE), en pos de la simplificación administrativa, se sugiere eliminar la exigencia de constituirse en entidades urbanísticas certificadoras para poder colaborar en cualquiera de sus formas con los Ayuntamientos.

Por consiguiente se considera que no se deben colocar y regular (como establece el artículo 9.2) en el mismo plano las “entidades privadas” (por ejemplo, una Asociación de promotores) y los Colegios Profesionales, puesto que éstos, legal y reglamentariamente, en tanto Corporaciones de Derecho Público tienen funciones públicas atribuidas, tales como el visado -Cfr. artículo 13 de la Ley 2/1974 de 13 de febrero, de Colegios Profesionales o 14 del Decreto 60/2010 de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía-.

El Anteproyecto de la LISTA debiera, en este sentido, permitir a las Administraciones con competencia en materia territorial o urbanística realizar con los Colegios Profesionales encomiendas de gestión o el ejercicio de competencias delegadas en determinadas materias. Todo ello, sin perjuicio de la formalización de Convenios en determinados ámbitos de la actuación urbanística, como puede ser la concesión de licencias (tal y como se viene efectuando en determinados municipios de España). En este sentido, el artículo 47.1 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al referirse a los convenios administrativos, distingue los que se celebren con sujetos “privados”-Cfr. punto 1-, de los que celebren las “Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas”, que son propiamente Convenios

- página 3 de 6 -

Este documento incorpora firma electrónica conforme a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado el 28-01-2021 por:		
CARGO	NOMBRE	CERTID
SECRETARIO	BABIANO ÁLVAREZ DE LOS CORRALES, JOSE CARLOS	

Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. Calle Imagen, 4 - 3ª Planta - 41003 Sevilla - Tel 954 293 116 www.cacoa.es

JOSE CARLOS BABIANO ALVAREZ CORRALES cert. elec. repr. 		28/01/2021 14:57	PÁGINA 3/6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



R E C E P C I O N	 JUNTA DE ANDALUCÍA Tel. 954 293 116 Fax 954 293 117 www.caco.es	
	202199900837449	28/01/2021
	Registro Electrónico HORA 14:57:57	

interadministrativos -Cfr. punto 2-, en el que se entienden comprendidos los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público. De la regulación contenida en dicho precepto se infiere que no se “colocan en el mismo plano” las personas o entidades privadas y los Colegios Profesionales. Además, éstos pueden ser las entidades más convenientes e idóneas para fijar de común acuerdo, por ejemplo, con los Ayuntamientos, los contenidos de la actuación que se vaya a desarrollar y para sistematizar la documentación en la tramitación de las licencias urbanísticas.

TERCERA.- PREVISIÓN DE POSIBLE COLABORACIÓN TAMBIÉN A NIVEL AUTONÓMICO.

La colaboración que se menciona en el art. 9.2 debería extenderse a otras administraciones. En concreto creemos que debería recogerse la participación de los Colegios en el seguimiento de los informes preceptivos que, en materia de competencias sectoriales de la Junta de Andalucía, intervengan en la tramitación de las licencias (cultura, medioambiente, carreteras, etc.)

CUARTA.- AMPLIACIÓN DE LAS FUNCIONES ENCONMENDABLES.

Según datos estadísticos existentes por ejemplo en la provincia de Málaga, el plazo medio de trámite de una licencia de obra en los municipios de mayor tamaño se encuentra en la horquilla temporal comprendida entre los 16 meses y medio y los 22 meses.


Motivado por el profundo perjuicio que para los profesionales de la edificación (no solo arquitectos) suponen la lentitud y opacidad de la administración en el trámite de las licencias, sugerimos que se habilite a los colegios directamente como “*órganos coordinadores*” del trámite. A este efecto, se propone añadir el párrafo siguiente al artículo 9.2 de la LISTA:

“Estas entidades independientes, estarán también habilitadas para participar en las funciones de arbitrio, seguimiento y aceleración de la tramitación, sirviendo su intermediación a los fines de la transparencia y seguridad jurídica de los procedimientos en que intervengan. ”

QUINTA.- AMPLIACIÓN DEL CAMPO DE ACTUACIÓN.-

Por otro lado, en el texto de la Ley debería quedar claro que la actuación alcanza a la inspección de las obras en construcción o terminadas, ampliando la colaboración más allá de la supervisión de proyectos. Esta última, además de la urbanística, debería extenderse al contenido técnico de los proyectos

- página 4 de 6 -

<i>Este documento incorpora firma electrónica conforme a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.</i>		
Firmado el 28-01-2021 por:		
CARGO	NOMBRE	CERTID
SECRETARIO	BABIANO ÁLVAREZ DE LOS CORRALES, JOSE CARLOS	

Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. Calle Imagen, 4 - 3ª Planta - 41003 Sevilla - Tel 954 293 116 www.caco.es

JOSE CARLOS BABIANO ALVAREZ CORRALES cert. elec. repr. 		28/01/2021 14:57	PÁGINA 4/6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



R E C E P C I O N	 JUNTA DE ANDALUCÍA Tel: 954 293 116 Fax: 954 293 117 www.caco.es	
	202199900837449	28/01/2021
	Registro Electrónico HORA 14:57:57	

que es objeto de comprobación por la administración en los informes técnicos requeridos en el procedimiento de concesión de las licencia (normativa de protección contra incendios, accesibilidad, etc.)

Así mismo, el Art 9.2 parece remitir únicamente al Título VI de la Ley (La actividad de Edificación), pudiendo hacerse extensiva si o al Título V que trata de la Ejecución Urbanística (sistemas de actuación, reparcelación), en la que también tiene pleno encaje la colaboración de los Colegios Profesionales. .

SEXTA.- EQUIPOS DE SEGUIMIENTOS DE EXPEDIENTES.-

Creemos que la causa principal del problema de lentitud y opacidad antes mencionada tiene su origen en la descoordinación interna entre los distintos agentes implicados en sacar adelante un expediente. Sugerimos que desde la Ley se imponga la creación de equipos de seguimiento de expedientes dentro de la propia administración. Estos estarían conformados por un técnico, un jurista y un administrativo a los que se atribuiría la responsabilidad de culminar el trámite en los plazos establecidos por la Ley.

Además, estos equipos de seguimiento de expedientes contarían con el soporte de la participación de los Colegios en la coordinación mencionada en la alegación cuarta, pudiendo constituirse incluso en comisiones mixtas de seguimiento.

SÉPTIMA.- ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL FUTURO DESARROLLO REGLAMENTARIO.-

Con independencia de lo anterior, en orden a avanzar algunos extremos o propuestas que podría contener el Reglamento al que se refiera el artículo 140.3 de la LISTA, que debería estar tramitándose en paralelo a la Ley, se pueden considerar los siguientes:

-Colaboración “electrónica” entre el acto del visado y la documentación que sirve de base o soporte a aquel

-Colaboración en la georreferenciación de las fincas o parcelas o terrenos sobre los se vaya a desarrollar la actividad urbanística (establecimiento de criterios, protocolos, etc)

-Colaboración para la implantación de “Guías Documentales” con las Entidades que integran la Administración Local, especialmente los Ayuntamientos.

- página 5 de 6 -

Este documento incorpora firma electrónica conforme a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado el 28-01-2021 por:		
CARGO	NOMBRE	CERTID
SECRETARIO	BABIANO ÁLVAREZ DE LOS CORRALES, JOSE CARLOS	

Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. Calle Imagen, 4 - 3ª Planta - 41003 Sevilla - Tel 954 293 116 www.caco.es

JOSE CARLOS BABIANO ALVAREZ CORRALES cert. elec. repr [REDACTED]		28/01/2021 14:57	PÁGINA 5/6
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



R E C E P C I O N	 JUNTA DE ANDALUCÍA Calle Imagen, 4 - 3ª Planta - Sevilla Tel. 954 293 116 Fax 954 293 117 www.cacoa.es	
	202199900837449	28/01/2021
	Registro Electrónico	
	HORA 14:57:57	

-Desarrollo y ejecución de eventuales actuaciones de coordinación-colaboración entre los Colegios Profesionales y las Diputaciones Provinciales, especialmente en municipios de reducida población y/o territorio, en apoyo del servicio de asistencia con que cuentan dichos Entes Locales.

OCTAVA.- ERRATA PALABRAS REPETIDAS.-

En el primer párrafo del artículo 140.3, por error, se recoge dos veces “de alguno”.

3. Sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales, o en su caso de la Diputación Provincial, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación, debiendo el titular de la Secretaría del Ayuntamiento advertir, en su caso, de la omisión de alguno de alguno de ellos.


Por todo lo expuesto, a esa Consejería:

SUPLICO tenga por presentado el presente escrito, lo admita, y tenga por formuladas las alegaciones expuestas a los preceptos 9.2 y 140.3 del borrador 3 del anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, y se sirva admitirlas, llevando a cabo las modificaciones y aclaraciones sugeridas en el mismo.

En Sevilla, a 28 de enero de 2021.


NOEMÍ SANCHÍS MORALES
 Presidente

- página 6 de 6 -

Este documento incorpora firma electrónica conforme a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado el 28-01-2021 por:		
CARGO	NOMBRE	CERTID
SECRETARIO	BABIANO ÁLVAREZ DE LOS CORRALES, JOSE CARLOS	

Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos. Calle Imagen, 4 - 3ª Planta - 41003 Sevilla - Tel 954 293 116 www.cacoa.es

JOSE CARLOS BABIANO ALVAREZ CORRALES cert. elec. repr. 		28/01/2021 14:57	PÁGINA 6/6
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			



Ingenieros Industriales
Andalucía Occ



C/ Dr. Antonio Cortés Lladó, 6
41004 Sevilla
Tlf.: 697408979
www.coiiaoc.com
decanato@coiiaoc.com

DECANATO COIIAOC
Grupo de Trabajo de Industria



**A/A Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio
Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio
Junta de Andalucía**

Asunto: Informe preceptivo al Anteproyecto de Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (Anteproyecto LISTA) [ALEGANTE: Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales]

Juan Carlos Durán, presidente del CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES, en uso de la representación que me confiere el artículo 10 de los Estatutos de dicho Consejo aprobados por Orden de 20 de diciembre de 1996, publicada en el BOJA de 4 de febrero de 1997, ajustándose a los previsto en la Ley 6/95, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales (BOJA de 9 de enero de 1996), ante esa Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, comparezco y como mejor en derecho proceda **DIGO**:

Que estando abierto el plazo para efectuar al Informe preceptivo al **Anteproyecto de Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía** (Anteproyecto LISTA), y habiéndose efectuado un estudio en profundidad del referido documento a través del Grupo de Expertos de este Consejo Andaluz, en tiempo y forma presenta las siguientes alegaciones:

1. En lo referente al Artículo 140.3 que dice:

“Sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales, o en su caso de la Diputación Provincial, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación, debiendo el titular de la Secretaría del Ayuntamiento advertir, en su caso, de la omisión de alguno de alguno de ellos. Reglamentariamente se regulará la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de dichos informes. Igualmente, deberán constar las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la presente ley exijan con carácter previo al otorgamiento de licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público. Asimismo, en toda solicitud de licencia y en la resolución de su concesión deberá constar debidamente georreferenciada la actuación de que se trate, expresando, en su caso, las coordenadas UTM de la superficie a ocupar por las edificaciones, o del perímetro de cada una de las fincas resultantes de la actuación pretendida”

Por un lado, se sigue exigiendo el informe de la Administración antes de otorgar la licencia, en lugar de una declaración responsable firmada por el promotor y avalada por



entidades acreditadas si fuera necesario. Y aunque este mismo artículo intenta paliar lo anterior diciendo, junto con el 9.2, que las Administraciones podrán establecer convenios con los Colegios Profesionales para desatascar/hacer más ágil la gestión de expedientes, remite a un futuro Reglamento el detalle de esta relación.

La elaboración, aprobación y publicación de ese Reglamento puede demorarse en el tiempo, lo que originará que las trabas administrativas para la puesta en marcha de actividades industriales sigan existiendo. Lo que procede en este caso es incluir en esta Ley de Impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía, la colaboración de los Colegios Profesionales a través de convenios o encomiendas de gestión, ya que estas Corporaciones de Derecho Público poseen los expertos y medios técnicos adecuados y necesarios para emitir esos informes.

Consideramos que el principal objetivo debe ser poner en marcha un mecanismo que ayude a salir de la crisis, empezando por acabar con el retraso administrativo, así como con los problemas de comunicación entre las distintas administraciones locales, autonómicas y nacionales, de forma que se reduzcan los plazos en las tramitaciones de los expedientes de proyectos industriales.

Actualmente en Andalucía existe una falta de inversiones industriales, de iniciativas generadoras de riqueza, de trabajo estable de alta cualificación y de tecnología.

La actividad industrial debe ser absolutamente respetuosa con el medio ambiente, sin dejar de competir por ser tecnológica e innovadora, y la Administración debe ser un agente facilitador, promulgando leyes con efectos inmediatos y dejando la responsabilidad de la buena práctica en los promotores (declaración responsable y un seguro de responsabilidad civil), más un proyecto firmado por un técnico competente (ingeniero o arquitecto), y visado por el colegio profesional que corresponda, donde se justifique el cumplimiento de la ley.

Por lo expuesto,

SOLICITO sea admitido este escrito y tengan en consideración las alegaciones aportadas.

Sevilla a 28 de enero de 2021

[Redacted Signature]
Fdo.: Juan Carlos Durán
Presidente

Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales

VALORACIÓN DEL INFORME SSCC 2020/138 EMITIDO POR EL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA AL BORRADOR 03 DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

Expte: 37401/99/20/1/0

Con fecha 4 de enero de 2021 tiene entrada vía registro telemático, informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, Informe SSCC 2020/138 al Anteproyecto de Ley referenciado, en base al cual se formulan las siguientes **consideraciones generales**:

1. Como cuestión formal previa, y como se detallará más adelante, en el enlace remitido por consigna con fecha 3 de noviembre de 2020 al Gabinete Jurídico se incluye, como documento adjunto N.º 67, el certificado de Secretariado del Consejo de Gobierno por el que se Acuerda: *“Declarar la urgencia en la tramitación del anteproyecto de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4, en relación con el artículo 43.7, ambos de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

El Artículo 33, tramitación de urgencia, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

Dicho plazo obliga a todos los órganos administrativos que deban emitir informe, y por tanto es preciso señalar que el informe se solicitó con fecha 3 de noviembre de 2020 y se ha recibido en este Centro Directivo el día 4 de enero de 2020.

2. El presente informe de valoración al informe emitido por Gabinete Jurídico no va a entrar en aquellas consideraciones que no atienden a cuestiones de legalidad, sino a meras opiniones y juicios de valor, y que no deberían formar parte del mismo. No obstante y a pesar de ello, se han incluido algunas consideraciones de este tipo que contribuyen a mejorar el texto.

3. Como consta en la Exposición de Motivos *“...los cambios sociales, tecnológicos, económicos y de desarrollo sostenible acaecidos desde entonces, existe un consenso generalizado sobre la necesidad de elaborar una nueva normativa en materia de suelo, basada en un modelo urbanístico que permita resolver de forma adecuada los problemas de la ciudad del siglo XXI y que se adapte a la diversidad de municipios que componen el territorio andaluz”*.



Los objetivos principales que persigue la Ley son: simplificación de contenidos, eliminación de trabas, respeto a la autonomía municipal, flexibilización de los usos en suelo rústico con pleno respeto a los valores intrínsecos del mismo, eliminar obstáculos para la implantación de infraestructuras, equipamientos y servicios técnicos de interés general en toda clase de suelo, flexibilización de las actuaciones de transformación urbanística sin hipotecar el territorio innecesariamente, evitando además la especulación

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/123



del suelo, y de las actuaciones urbanísticas en suelo urbano como elemento esencial para evitar el consumo de suelo. Objetivos a cumplir, además de por deseo del legislador autonómico, por exigencias de los instrumentos internacionales y nacionales.

En estrictos términos de defensa de las consideraciones que no se atienden en el texto, debemos decir, que sin embargo, los instrumentos de los que se ha dotado la ley para su cumplimiento, incorporados a legislaciones autonómicas que han pasado el filtro de constitucionalidad, y aceptados por la doctrina, son discutidos sin que se aporten alternativas para el cumplimiento de los objetivos enunciados.


De una lectura general de las consideraciones formuladas al texto parece inferirse por un lado, que el método utilizado para analizar las cuestiones de legalidad ha sido la comparación con la ley vigente en materia de suelo, la Ley 7/ 2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y con los reglamentos estatales de aplicación supletoria, como parámetro de legalidad, y casi sin mencionar la vigente Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en un texto en el que la ordenación del territorio cobra especial relevancia. Como consecuencia de ello, se cuestionan preceptos simplemente por el hecho de no reproducir las determinaciones que incluye la LOUA.


Frente a esta técnica debemos recordar que se trata de una norma nueva, que persigue fines distintos, adaptados a una realidad que no coincide con la que existía en el año 2002. Por tanto no se acepta con carácter general el cuestionamiento de posibles ilegalidades en base a lo anterior. Si el legislador hubiera considerado este hecho, no hubiera iniciado un procedimiento tan arduo como este para elaborar una nueva ley, la vigente seguiría siendo útil.

Y por otro lado, en otras ocasiones fundamenta su disconformidad por incumplir, supuestamente, el régimen básico de la propiedad establecido en la legislación básica estatal. En este último supuesto en ocasiones se recurren a partes de las sentencias citadas que sesgan la lectura integradora de las mismas. Es por ello que en este informe se analizan cada una de las consideraciones recurriendo a resoluciones judiciales completas y aclarando cada una de las cuestiones planteadas.

4.- En cuanto a las competencias en materia de ordenación del territorio y el urbanismo, entendemos que es preciso aclarar que se parte de la idea que la ordenación del territorio, es competencia exclusiva autonómica. Su objetivo consiste básicamente en garantizar el equilibrio territorial de Andalucía a través de la planificación territorial. Andalucía debe alinearse en la consecución de los objetivos de la Unión Europea como son la cohesión económica, social y territorial de todas las regiones, y con objetivos claves como son el desarrollo territorial policéntrico, la gobernanza multinivel, la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible, la mejora de las infraestructuras, la revitalización del mundo rural y el urbano o la potenciación del empleo de calidad. El suelo se considera como recurso vital para su mejor protección y desarrollo, y su tratamiento implementará las nuevas exigencias de la agenda urbana sobre sostenibilidad de las ciudades, fomento de la rehabilitación y regeneración de las mismas, medidas contra el cambio climático, consumos energéticos sostenibles o casi nulos, que garanticen la potenciación de nuestros recursos para conseguir un equilibrio entre todos los municipios. Estos son los objetivos de la ordenación territorial.

Y el ejercicio de la competencia en materia de urbanismo debe ser ejercida por los Ayuntamientos siempre y cuando respeten el marco establecido por la Comunidad Autónoma, en la ley, los reglamentos de desarrollo y en la ordenación territorial.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/123	



Pues bien, con el objetivo firme de dotar de seguridad jurídica a este sistema competencial respetando el principio de autonomía local, pero sin dejar por ello de ejercer la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio, de ejercicio inexcusable como toda competencia, se ha definido en la ley el marco en el que la Comunidad Autónoma y los Municipios van a ejercer sus competencias de forma ordenada y coordinada. En aplicación de la posibilidad que el art 6 de la Ley 5/2010, de 5 de junio, de Autonomía Local (LAULA), otorga al legislador autonómico, y conforme a la doctrina constitucional, se han ampliado las competencias propias de las Corporaciones Locales, consideradas “mínimas”, que la legislación básica sobre régimen local les garantiza.

Pero como señala el TC resulta necesario extremar el uso de las técnicas de colaboración en la elaboración de los respectivos instrumentos de planeamiento, tales como la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de los intereses ajenos (STC 51/2004, fdto. jco. 12º). De esta forma, los instrumentos de ordenación del territorio, por ser de interés supralocal, constituyen un marco de referencia de obligado respeto para los “urbanísticos”, limitados al ámbito municipal. La Comunidad Autónoma deberá velar por su cumplimiento en todo a lo que afecte a su ámbito competencial y en cumplimiento estricto del principio de legalidad.

5.- Por último, y en relación con la participación y transparencia en el procedimiento de elaboración de la norma y como se expone más adelante, se ha ido más allá de las exigencias legales en la materia. Su elaboración ha contando con un gran consenso y un alto grado de participación, como consta en el expediente remitido en su día a Gabinete Jurídico.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, analizado el referido Informe, se ha procedido a la elaboración del Borrador 04 del Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante Anteproyecto LISTA), dando respuesta a las observaciones señaladas en el mismo, conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Sobre la fecha de remisión y recepción del expediente completo del Anteproyecto LISTA.

El 3 de noviembre de 2020, a las 13:13 horas (Justificante de Presentación con Número de Registro 202018000005812), se remite por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio oficio al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, recabando informe preceptivo al Anteproyecto LISTA, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre. Dicho oficio se acompaña del texto del Borrador 03 del Anteproyecto LISTA.

El mismo día 3 de noviembre de 2020, a las 13:04 horas (Justificante de Presentación con Número de Registro 202018000005809) fue remitido enlace *Consigna* de acceso al expediente completo del Anteproyecto LISTA.

Según el informe del Gabinete Jurídico, este último oficio se remite el 3 de noviembre, pero se recibe el día 10 del mismo mes. A este centro directivo le resulta extraño que el primer oficio remitido (a las 13:04 horas) se recibiera una semana más tarde que el segundo oficio (remitido a las 13:13 horas), máxime

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/123



cuando ambos escritos son enviados telemáticamente, y a la misma unidad de tramitación, la unidad A01014233 del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Tras comprobar el historial de intercambio del Sistema de Interconexión de Registros (Registro SIR) del oficio N° 202018000005809 se constata que éste es recibido (y aceptado) por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía el día 3 de noviembre de 2020, a las 14:31 horas, no entendiéndose por tanto el motivo de tal afirmación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Sobre el objeto del Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones.

SEGUNDA.- Sobre las competencias de la Comunidad Autónoma para dictar el Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones.

No obstante, como se expondrá más adelante este precepto cobra especial relevancia para entender el texto.

TERCERA.- Sobre el marco normativo en el que se encuadra el Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones.

CUARTA.- Sobre el procedimiento durante la tramitación del Anteproyecto LISTA.

4.1.- Sobre las consultas públicas previas.

No se formulan objeciones, si bien se recuerda que el artículo 133.1 resulta afectado por la STC 55/2018 de 24 de mayo.

Respuesta 4.1.- Sobre este punto se aclara que aunque las consultas públicas previas no sean preceptivas en las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio consideró necesario realizar este trámite a fin de facilitar la participación ciudadana y recabar la opinión de los agentes implicados en la actividad urbanística desde las fases iniciales de elaboración del Anteproyecto.

La Agenda Urbana Europea, española y andaluza exigen la implementación de la gobernanza en las decisiones políticas y en los procesos de elaboración de normas legales. Por tanto, hay que considerar que se trata de una valoración y no de una cuestión de legalidad.


4.2.- Sobre los principios de buena regulación.


No se formulan objeciones.

4.3.- Sobre el trámite de audiencia y participación ciudadana.

El proceso de elaboración del Anteproyecto ha contado con un amplio proceso participativo con el fin de construir el mayor consenso posible entorno a una propuesta normativa que regula materias de notable incidencia en los municipios andaluces y en la actividad económica general.

Mediante Resolución de 19 de mayo de 2020, de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, se sometió el Anteproyecto a los trámites de audiencia e información pública,

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/123	



durante el plazo de un mes. El plazo de presentación de alegaciones se inició el 2 de junio y concluyó el 1 de julio de 2020.

En el Informe del Gabinete Jurídico se considera especialmente relevante que “se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por el Anteproyecto, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición”.

Respuesta 4.3.- A este respecto se considera preciso aclarar que se concedió trámite de audiencia a todas aquellas entidades y asociaciones que forman parte del Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo, órgano superior de carácter consultivo y de participación de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cuya composición viene regulada en el artículo 17.3 del *Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (BOJA N.º 35, de 20 de febrero de 2014). Además de a los miembros del Consejo, se concedió audiencia a otras asociaciones vinculadas específicamente a la construcción, a la defensa del patrimonio histórico andaluz y a los propietarios de viviendas irregulares, conforme a lo dispuesto en Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020, considerando que con ello se da amplia cobertura a este trámite.

La relación de administraciones, entidades y asociaciones a las que se concedió audiencia, consta en el expediente administrativo y viene recogida tanto en el Informe-Propuesta sobre ulteriores trámites de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de fecha 17 de mayo de 2020, como en el Informe de Valoración sobre el trámite de audiencia e información pública, de fecha 20 de octubre de 2020.

En concreto, y conforme al artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía se concedió trámite **audiencia** a las siguientes, administraciones, organizaciones y asociaciones, al objeto de que pudieran hacer valer sus intereses:


Administración de la Junta de Andalucía:


Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.
Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.
Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.
Consejería de Hacienda, Industria y Energía.
Consejería de Educación y Deporte.
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.
Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.
Consejería de Salud y Familias.
Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
Consejería de Cultura.

Administración General del Estado:

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Dirección General de Vivienda y Suelo) (* No alegaron durante el trámite de audiencia)

Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (* No alegaron durante el trámite de audiencia)

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/123	



Colegios Profesionales:

Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Demarcación Andalucía.
 Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos.
 Colegio de Geógrafos de Andalucía.
 Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
 Ilustre Colegio Notarial de Andalucía.
 Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas.
 Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
 Colegio de Ambientólogos de Andalucía.
 Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla (* No alegaron durante el trámite de audiencia).

Organizaciones empresariales y sindicatos:

Confederación de Empresarios de Andalucía. CEA.
 Comisiones Obreras de Andalucía. CCOO.
 Unión General de Trabajadores de Andalucía. UGT (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
 Fadeco Promotores y Fadeco Contratistas.

Asociaciones, organizaciones y colectivos:

Ecologistas en Acción.
 WWF. España.
 Asociación de Defensa del Patrimonio de Andalucía. ADEPA.
 Federación Consumidores en Acción de Andalucía. FACUA.
 Unión de Consumidores de Andalucía. UCA-UCE (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
 Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía. CAVA (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
 Confederación Andaluza Vecinal. CONAVE (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
 Asociación Save Our Homes de la Axarquía. SOHA.
 Asociación Abusos Urbanísticos-Almanzora No. AUAN.
 Federación Consumidores en Acción de Andalucía. FACUA.
 Unión de Consumidores de Andalucía. UCA-UCE (* No alegaron durante el trámite de audiencia)

Por otro lado, en el Informe del Gabinete Jurídico se menciona que no consta en el expediente remitido a los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, la documentación concerniente a las eventuales alegaciones que hubieran podido efectuarse por las entidades o asociaciones, que, más allá de las propias Consejerías u organismos de la Junta de Andalucía aparecerían consignadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de abril de 2019 sobre solicitud de informes y trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, documentación respecto a la cual recuerdan la necesidad de que figure incorporada al expediente.

Sobre este particular se aclara que el inicio de tramitación del Anteproyecto tuvo lugar el 16 de enero de 2020, no correspondiéndose la fecha de 23 de abril de 2019 con ningún trámite del procedimiento de elaboración del Anteproyecto LISTA. Entre la documentación remitida consta el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020, conforme al certificado del Viceconsejero de Presidencia, Administración Pública e Interior del mismo día, en el que figuran las entidades y organismos a los que debe darse audiencia.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/123



Entre la documentación del expediente del Anteproyecto remitido al Gabinete Jurídico el pasado 3 de noviembre de 2020, consta copia de las 26 alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia, así como de las 62 alegaciones recibidas durante el trámite de información pública.

Todas las alegaciones recibidas durante los trámites de audiencia e información pública fueron valoradas en el Informe, de 20 de octubre de 2020, de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio. En este Informe se da cuenta de la tramitación seguida desde el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020, se señalan las aportaciones recibidas y se resumen los principales cambios entre los borradores 01 y 02 del Anteproyecto.

Aunque el informe del Gabinete Jurídico no realiza un análisis del proceso de concertación con la administración local durante el procedimiento de elaboración de la propuesta normativa, a través de los mecanismos previstos en Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), es necesario poner en valor el mismo y tenerlo en consideración cuando se analiza la regulación del Anteproyecto sobre las competencias locales propias.

Conforme al artículo 57.2 de la LAULA, fue emitido informe por parte del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) sobre la regulación de las competencias locales contenidas en el anteproyecto. Las discrepancias iniciales entre la administración autonómica y local fueron resultas en el seno del Consejo Andaluz de Concertación Local, órgano supremo de colaboración y concertación de la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales, que con fecha 2 de octubre de 2020, adoptó acuerdo por consenso entre las dos partes representadas sobre el contenido del Anteproyecto.

Por otro lado, cabe destacar que el periodo de audiencia e información pública estuvo marcado por las medidas preventivas de salud pública establecidas como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Es por ello que desde la Consejería de Fomento Infraestructuras y Ordenación del Territorio se realizó un especial esfuerzo en la difusión, promoción y fomento de la participación, como complemento a las obligaciones de audiencia, información pública y publicidad activa.

Con esa finalidad se desarrolló un Programa de Difusión del Anteproyecto de Ley con el objetivo de dar a conocer la propuesta normativa entre la ciudadanía y colectivos interesados en la misma, que contempló las siguientes actuaciones:

1. **Página WEB, medios de comunicación internos y externos.**

- Difusión Web. Creación de apartado destacado para la LISTA en la página Web de la Consejería.
- Vídeo promocional. Difusión y publicación de vídeo promocional sobre la LISTA.
- Redes sociales. Difusión en redes sociales de vídeo y Jornadas Técnicas. El vídeo superó las 1.100 visualizaciones.

2. **Jornadas de difusión** telemáticas entre colectivos profesionales, agentes sociales y económicos, y Administraciones Públicas. Durante el periodo de audiencia e información pública se realizaron 21 jornadas de difusión a la que asistieron mas de 1.600 personas, abarcando todas las provincias.

Por último mencionar que este consenso viene asimismo avalado por la creación del **Comité de Personas Expertas** en la elaboración del Anteproyecto LISTA, creado por Orden de la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de fecha 9 de enero de 2020, para asesorar y colaborar con la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la elaboración del nuevo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/123



Anteproyecto. Este Comité estaba integrado por personal funcionario de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y por personas expertas en la materia de acreditada trayectoria, conocimiento y trabajos realizados en el ámbito de la normativa y el planeamiento urbanístico, ajenas a la Administración de la Junta de Andalucía.

4.4.- Sobre la solicitud de informe a los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales.

El informe del Gabinete Jurídico indica que habría de solicitarse informe de los correspondientes Consejos Andaluces, en cuanto que el texto del Borrador 3 del Anteproyecto LISTA incorpora previsiones con incidencia en las funciones de los profesionales colegiados (artículo 9.2 o 140 del Anteproyecto de Ley).

Respuesta 4.4.- Se atiende. De conformidad con artículo 6 de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales se solicita, con fecha 20 de enero de 2021, informe preceptivo a los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales de Abogados, Arquitectos, Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Ingenieros Industriales e Ingenieros Técnicos Industriales, habida cuenta que el Borrador 3, y en concreto los artículos 9.2 o 140.3 del mismo, afectarían al ejercicio profesional de dichos colectivos profesionales. Se reciben en plazo los informes del Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales, del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos, y del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales. Fuera de plazo se recibe el informe del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. El análisis de las observaciones se realiza en el informe de valoración de este trámite que consta en el expediente del Anteproyecto.

4.5.- Sobre la declaración de urgencia del Anteproyecto LISTA.

Se indica en este apartado del informe que no figura incorporado en el expediente de elaboración del Anteproyecto el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se declara la urgencia del expediente, lo que habría de subsanarse.

Respuesta 4.5.- Sobre este aspecto se aclara que en el enlace remitido por consigna con fecha 3 de noviembre de 2020 al Gabinete Jurídico se incluye, como documento adjunto N.º 67, el certificado de Secretariado del Consejo de Gobierno en el que se Acuerda por el Consejo de Gobierno: *“Declarar la urgencia en la tramitación del anteproyecto de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4, en relación con el artículo 43.7, ambos de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

4.6.- Sobre la justificación de la creación del Cuerpo de Subinspectores.

El informe del Gabinete Jurídico establece que bien en la Parte Expositiva del Anteproyecto o bien en una memoria justificativa incorporada al expediente, habría de figurar incorporada justificación adecuada en relación a la creación del Cuerpo de funcionarios a que se refiere las Disposición Adicional Sexta del Anteproyecto de Ley, conforme a lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y 75.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Respuesta 4.6.- En las memorias económicas complementarias emitidas por este centro directivo con fechas 31/08/2020 y 8/10/2020, y que constan en el expediente remitido a ese Gabinete Jurídico con fecha 3 de noviembre de 2020, se justifica la creación de este Cuerpo, cuyo acceso se llevará a cabo tras

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	8/123



los pertinentes procesos selectivos, conforme al artículo 75.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, facilitando la consecución de los objetivos del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, conforme al artículo 20.2 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

En las citadas memorias se justifica igualmente el diagnóstico del territorio andaluz, que exige adoptar sin más dilaciones medidas urgentes que minimicen el impacto territorial, ambiental y paisajístico que provocan las edificaciones irregulares. Para ello, es imprescindible reforzar el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía, creando un subgrupo que esté presente en todo el territorio. De esta forma evitaremos volver a situaciones generalizadas de ilegalidad urbanística como las que Andalucía ha sufrido hasta ahora.

Asimismo, en las memorias, se cuantifica el gasto, los recursos y las fuentes de financiación que conllevará la creación de este Cuerpo.

Dichas memorias se elaboraron tras el informe formulado por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, en el trámite de audiencia, por el que se nos requirió la información que en esta consideración se dice que falta. La Dirección General de Presupuestos consideró que era suficiente la justificación expuesta.

Por otro lado, la creación de este Cuerpo ha sido conocida por el Consejo de Gobierno durante la aprobación del inicio de tramitación de este anteproyecto, que se llevó a cabo con fecha 18 de mayo de 2020.

4.7.- Sobre la solicitud de Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

No se formulan objeciones. En virtud del artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, se recabará el Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, en su momento procedimental oportuno.


QUINTA.- Sobre la publicidad activa del Anteproyecto LISTA.


No se formulan objeciones. Tal y como se constata en el Informe de la Secretaria General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio de fecha 20 de octubre de 2020, este centro directivo ha dejado constancia en el expediente de que el Anteproyecto, así como las memorias e informes que conforman el mismo, fueron publicados cuando, tras su preceptiva elevación al Consejo de Gobierno, fue conocido por éste, según dispone el artículo 13.1.b) de la 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Todo ello sin perjuicio de que se vaya dejando constancia de la publicidad de los sucesivos informes y memorias que se emitan durante la elaboración de este texto normativo.

Asimismo el texto del Anteproyecto se publicará cuando se solicite el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y tras la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Gobierno, dándose con ello cumplimiento a la exigencia del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SEXTA.- Sobre la estructura del Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	9/123	



SÉPTIMA.- Consideraciones de carácter general.

7.1.- Se adelanta en el informe que ciertas remisiones reglamentarias del anteproyecto pueden invadir el principio de reserva de ley contemplado en el art. 53.1 CE.

En concreto el Gabinete Jurídico señala que el principio de reserva de ley podría verse afectado respecto al contenido del derecho de propiedad privada ex arts 33 y 53.1 CE en varios artículos del Anteproyecto (art. 9, 92, 93, 112, 118).

Respuesta 7.1.- Con carácter general, no se atiende esta consideración dada la generalidad con la que se motiva la misma. Eliminar las determinaciones reglamentarias constituye otro de los objetivos, simplificando el contenido, con pleno respeto al principio de reserva de ley, para que aquellas previsiones de desarrollo y complemento de la misma, propias de las disposiciones reglamentarias, puedan ser modificadas por un procedimiento más sencillo que el de modificación de las normas con rango de ley, en caso de que así fuera necesario para adaptarlas a nuevas necesidades sociales, ambientales o económicas.

Salvo escasas excepciones, las consideraciones efectuadas sobre el particular, están basadas en tres justificaciones:

1) Simples juicios de valor apoyados en pronunciamientos jurisprudenciales que no determinan la reserva legal referenciada: En relación con el art. 92.2 y 112 se utiliza la expresión “se recomienda ...” basada en sentencia de 6 de mayo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, de la que no se extrae reserva legal alguna.

2) Constante comparación del Anteproyecto de ley con la regulación actual de la LOUA. A este respecto, cabe recordar la distinción entre reserva material y reserva formal de ley. Se habla expresamente de reserva material de ley cuando es la propia Constitución la que reserva a la ley el desarrollo y regulación de ciertas materias (derechos y libertades, ...). Junto a esta se encuentra la reserva formal de ley, en la que es la ley la que directamente regula una materia que no le estaba reservada por la CE, congelando su rango e impidiendo o incluso expulsando al Reglamento que pudiera existir sobre ella, que quedaría derogado. Ahora bien, la reserva de ley establecida por la CE, es inderogable, mientras que la reserva formal de ley, permite descongelar el rango de esa materia por otra ley, que permite nuevamente la entrada al Reglamento.

Las materias reguladas en el Anteproyecto van a suponer la derogación expresa de la LOUA, que contiene alto contenido reglamentario, motivo por el cual, no procede realizar la comparación legislativa realizada.

3) Carácter básico de las disposiciones del TRLS. Ver observación al art. 93 del Anteproyecto. No procede vincular el principio de reserva de ley en el desarrollo de la atribución competencial autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con el ámbito de las competencias reservadas al Estado ex artículo 149.1 CE que afecten al territorio y urbanismo, pues la regulación legislativa se ha realizado en el marco de la normativa estatal.

Con carácter general, las remisiones reglamentarias efectuadas resultan suficientes para satisfacer las exigencias del principio de reserva legal, dado que la ley puede limitarse a las normas básicas sobre la materia, remitiendo el resto al Reglamento, si bien fijando los criterios y directrices que éste debe seguir, así como la delimitación precisa del ámbito en que puede tener lugar el desarrollo reglamentario, sin que

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	10/123



como ya señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia de 24 de julio de 1984, pueda producirse una deslegalización o una remisión en blanco de la materia reservada.

7.2.- El informe del Gabinete Jurídico observa que el Anteproyecto reproduce literalmente, ya sea de forma total o parcial, muchos preceptos contenidos en normativa estatal de aplicación directa a la Comunidad Autónoma, como son, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre, o la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, recordando, en este punto, el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, que expresa su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”.

En concreto, el Consejo Consultivo de Andalucía advierte en el Dictamen 277/2007 que: *“el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8)”*.

El informe del Gabinete Jurídico, tras advertir de los riesgos que conlleva el uso de esta técnica, sostiene, en el caso en que ésta se mantenga, la exigencia de motivar en el expediente la necesidad de reproducir en el Anteproyecto determinados preceptos de las normas estatales, recordando cómo ha de realizarse la reproducción de estos preceptos o apartados de la legislación del Estado.

Respuesta 7.2.- Se acepta y se revisa el texto en el sentido propuesto de forma que la reproducción de estos preceptos o apartados de la legislación del Estado se realiza de manera literal, precedido de la expresión “de conformidad con lo previsto en...” y siempre que ello resulte justificado para ofrecer un texto normativo en el que la norma autonómica quede integrada con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

A favor de esta técnica, se reproduce el FJ 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre, citada en el informe, que *“considera que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia”*.

Asimismo, la sentencia del Tribunal Constitucional STC 10/1982, de 23 de marzo, tras insistir en las reservas que debe merecer la reproducción de normas estatales, concluye que *«no hay evidentemente inconstitucionalidad material en cuanto se reiteran y particularizan preceptos»* de normas estatales. Por su parte, la STC 146/1993, de 29 de abril, excluye la declaración de inconstitucionalidad porque *«no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre ...»*.

No obstante, se advierte cierta contradicción en cuanto a esta consideración a lo largo del texto, ya que en unos casos se advierte del mal uso de esta técnica, y en otros casos, se manifiesta la necesidad de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	11/123



reproducir frases de otras leyes, como en el caso de la prevalencia de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales sobre el planeamiento.

7.3.- El informe del Gabinete Jurídico recuerda que las previsiones en relación con las distintas referencias que pudieran efectuarse en el Anteproyecto a *“registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico”* y aspectos conexos con los anteriores, por ejemplo, previsiones relativas a la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas (artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), estarían afectadas por lo dispuesto en la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En tal sentido, el informe del Gabinete Jurídico advierte que si aún no hubieran entrado en vigor tales previsiones en el ámbito de la Entidad Local, habría de estarse a lo dispuesto en la normativa precedente (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y Ley 11/2007, de 22 de julio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos), conforme a la Disposición Derogatoria Única.2 último párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pudiendo incorporarse al Anteproyecto una disposición transitoria.

Respuesta 7.3.- No se considera necesario incorporar al Anteproyecto una disposición transitoria en tal sentido, dado que tales previsiones deben producir efectos antes de la entrada en vigor de esta Ley. Conforme a la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021, estimándose que, en esta fecha, el proyecto de ley se encuentre iniciando su tramitación parlamentaria.

OCTAVA.- Observaciones sobre el Borrador del Anteproyecto.

8.1.- Exposición de Motivos.

8.1.1.- En cuanto al objetivo primero, sobre integración de la sostenibilidad social, ambiental y económica, el informe del Gabinete Jurídico recomienda introducir que la presente norma, en el marco internacional, tiene presente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos del Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático. Asimismo establece que, a nivel autonómico, resultaría coherente citar la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, en cuyo artículo 11.2.f) se configuran como áreas estratégicas de adaptación al cambio climático el urbanismo y la ordenación del territorio.

Respuesta 8.1.1.- Se acepta y se incorpora la referencia. Asimismo y en correspondencia con la misma, se incluyen en el texto todas aquellas determinaciones que la lucha contra el cambio climático y la transición energética exigen para facilitar la instalación de fuentes de energía renovables, en concreto en el artículo 6 sobre normas de aplicación directa y en el artículo 70 ampliando el objeto de los Planes Especiales al establecimiento de medidas contra el cambio climático.

8.1.2.- El informe del Gabinete Jurídico sostiene, en cuanto al papel de coordinación con el resto del ordenamiento sectorial señalado en el objetivo tercero, que debería tenerse en cuenta la prevalencia de los

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	12/123



planes de ordenación de recursos naturales respecto el resto del planeamiento sectorial ex art. 19.2 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Respuesta 8.1.2.- Se acepta y se incorpora la referencia, a pesar de que emplee la técnica de la lex repetita.

Asimismo, y dada la relevancia que el informe confiere a la coordinación con otras leyes sectoriales. Se han modificado aquellas determinaciones que contemplan la implantación de infraestructuras básicas u otro tipo de actuaciones de interés público que promuevan las Administraciones Públicas sectoriales, concretamente en los artículos 8 y 139, permitiendo en los términos de la doctrina de Tribunal Constitucional que en estos procesos de armonización o concertación, la intervención preventiva municipal sea sustituida por un informe, Vid. STC 46/2007, FJCO 4º entre otras muchas en las que se manifiesta la prevalencia de las competencias específicas, sectoriales, sobre la general, en este caso la ordenación del territorio y el urbanismo, y SSTC 129/2013 y 142/2013.

TÍTULO PRELIMINAR (Observaciones 2 a 9)

8.2.- Artículo 1. *Objeto de la Ley.*

En el informe del Gabinete Jurídico se establece que, en el apartado 2 del artículo 1, habría de aludirse a la normativa estatal que resulte de aplicación, como marco de la ordenación territorial y urbanística.

Respuesta 8.2.- Se acepta. Se incluye la alusión referida.

8.3.- Artículo 2. *Competencias sobre la ordenación del territorio y urbanismo.*

8.3.1.- En el informe del Gabinete Jurídico se establece que en el artículo 2.1 debería indicarse que la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio le vendría atribuida con el carácter de “exclusiva”, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.5 del EAA.


En este mismo apartado del artículo 2, sostienen que resultaría más adecuado a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 51/2004, de 13 de abril o STC 154/2015, de 9 de julio) suprimir el inciso “que se ubiquen en más de un término municipal o (...)”.


Respuesta 8.3.1.-

Apartado 1.- La supresión de dicho término tiene su origen en el acuerdo alcanzado con el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, al considerar que su omisión no impedía que se entendiera como tal de conformidad con el Estatuto de Autonomía para Andalucía. No obstante, se modifica por indicación de ese Gabinete Jurídico.

Apartado 2.- se acepta. Se modifica en el sentido indicado

8.3.2.- En relación con lo establecido en el artículo 2.2, remiten a lo ya expuesto en el apartado 3 de la Consideración Jurídica precedente, sobre las previsiones en relación con las distintas referencias que pudieran efectuarse en el Anteproyecto a “registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico,

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	13/123	



registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico”.

Respuesta 8.3.2.- No se acepta al no entender el significado de la misma. Nos remitimos a lo ya expuesto en el apartado 7.3 de la Consideración Jurídica Séptima de este informe.

8.4.- Artículo 3. Fines de la ordenación territorial y urbanística.

El informe del Gabinete Jurídico solicita mejorar la redacción del apartado 5, de forma que resultara más adecuada al carácter de principios rectores de la política social y económica que revestirían los contemplados en los artículos 45 a 47 de la Constitución española que se mencionan en dicho apartado. En este sentido no les parece adecuada la expresión de que la ordenación territorial y urbanística “se rige” por tales principios.

En cuanto a la mención de los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del EAA, añaden que el EAA los contemplaría como objetivos básicos, pero de la Comunidad Autónoma, sin que dicho EAA los contemple como objetivos de la actuación de las Entidades Locales, que resultarían, sin embargo, según el informe de Gabinete Jurídico, las principales protagonistas de la actuación urbanística conforme al Anteproyecto.

Respuesta 8.4.- Se acepta parcialmente.


Se acepta la observación realizada sobre el carácter informador de los principios rectores de la política social y económica, sustituyéndose, en el apartado 5, se “rige” por se “informará”.


No se acepta la observación realizada sobre el artículo 10 del EAA dado que es deseo expreso del legislador que la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general y en el ejercicio de las competencias legislativas que tiene atribuidas, ejerza sus poderes conforme a los objetivos básicos relacionados en el artículo 10 del EAA. La ley va dirigida no sólo a las Entidades locales, sino a todas las personas físicas o jurídicas que participen o intervengan en la acción urbanística. Además el artículo se refiere también a los fines de la actividad territorial, por lo que no se aprecia inconveniente en mantener la referencia al artículo 10 del EAA.

8.5.- Artículo 5. Determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

El informe del Gabinete Jurídico advierte que el urbanismo se viene configurando tradicionalmente como una función pública dirigida a ordenar el proceso urbanístico, a fin de garantizar el uso del territorio y el suelo conforme al interés general, por encima de los intereses puramente privados o individuales, de propietarios o promotores. En base a lo anterior sostienen en su informe que, en el artículo 5 del Anteproyecto, habría de indicarse que el contenido de los instrumentos de ordenación urbanística habría de ser, fundamentalmente o de forma predominante, normativo o vinculante y no dispositivo de recomendación.

Por otra parte, en el informe se indica que habría de prescribirse en el artículo 5 la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística indiquen expresamente o distingan con la necesaria

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	14/123	



claridad, entre sus determinaciones, cuales se adscribirían a cada una de las categorías enumeradas (Normas, Directrices y Recomendaciones).

Finalmente advierten que las previsiones del artículo 5 no se compadecerían con lo dispuesto en el artículo 85.2 del Anteproyecto, en lo relativo a los efectos de la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística, lo que habría de subsanarse a fin de que el texto del Anteproyecto de Ley guarde adecuada concordancia interna.

Respuesta 8.5.- Se acepta parcialmente.

No se comparte la identificación que el informe del Gabinete Jurídico realiza entre “funciones públicas” y “grado de vinculación” de las determinaciones. La ordenación territorial, al igual que la urbanística, es también una función pública y el artículo 21 de la Ley 11/1994, de 11 de enero, contempla distintas determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, con idéntico carácter de Normas, Directrices y Recomendaciones, sin que con ello se diluya la potestad de control y dirección de la ordenación territorial. A este respecto, y con carácter general sobre muchas de las valoraciones realizadas en el informe del Gabinete Jurídico, es preciso aclarar que no siempre se puede establecer como “patrón de contraste” la regulación anterior (LOTA y LOUA), ignorando la potestad de creación normativa que debe concurrir en toda nueva norma. Es el legislador autonómico, según la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras STC 86/2019, el que decide el modelo territorial por el que opta, y por tanto es a quien corresponde establecer el grado de vinculación de las determinaciones de los instrumentos de ordenación, con pleno respeto a la normativa básica estatal y a otras leyes sectoriales que les afecten.


Se acepta la observación relativa a la necesidad de incorporar que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística distingan con la necesaria claridad entre sus determinaciones, cuáles se adscribirían a cada una de las categorías: Normas, Directrices y Recomendaciones, introduciendo un nuevo apartado 2 en el artículo 5.


Se acepta igualmente la observación realizada en el artículo 85 y se aclara en este precepto que los efectos de los apartados c) y d) vinculan conforme al carácter de las determinaciones establecidas en el instrumento de ordenación.

8.6.- Artículo 6. Normas de aplicación directa.

8.6.1: En relación con el apartado 2 a) del Anteproyecto de Ley, se plantea su compatibilidad con lo preceptuado en diversos preceptos del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, como el artículo 20.1 c) conforme al cual las Administraciones Públicas, en particular, las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios (...) de prevención de riesgos naturales y accidentes graves” . O el artículo 21.2 a) conforme al cual: está en situación de rural “a) en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos (...), así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos.”

Respuesta 8.6.1: Se acepta. Se corrige redacción en coherencia con lo dispuesto con el Texto Refundido.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	15/123	



8.6.2: Se somete a consideración si las prescripciones del artículo 6.3 habrían de venir referidas al suelo urbano, de modo análogo a lo establecido actualmente en el artículo 57.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA en adelante). En análogo sentido, nótese cómo éste último inciso del artículo 6.1 del Anteproyecto de Ley, tampoco concordaría adecuadamente con lo dispuesto en el artículo 6.3 que se refiere a terrenos “que no cuenten con ordenación urbanística”.

Respuesta 8.6.2: Se aclara que conforme a la redacción actual de esta disposición, es voluntad del legislador que las normas de aplicación directa abarquen su aplicación indistintamente a cualquier clase de suelo, no sólo al suelo urbano sino también al rústico, tanto si existe instrumento de ordenación como en ausencia de éste. La consideración realizada no deja de ser un juicio de valor basado en la regulación establecida en la normativa vigente y que no encuentra sustento en la doctrina del Tribunal Constitucional ya referida.

8.6.3: En caso de que se pretendiere la extensión de las prescripciones del artículo 6.3 a que venimos haciendo referencia, igualmente, al suelo rústico, habrían de incorporarse al texto de dicho inciso las correspondientes cautelas o salvedades en el sentido de que tales reglas o prescripciones habrían de entenderse sin perjuicio de las prescripciones normativas de aplicación en relación con los usos y actuaciones en dicho tipo de suelo, así por ejemplo, y sin carácter exhaustivo, las limitaciones o restricciones que, en cuanto al uso de tales suelos, se infieren del artículo 13.1 del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Respuesta 8.6.3: No se acepta la mención al artículo 13.1 del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre en este lugar del anteproyecto, dado que las reglas referidas en el artículo 6.3, se refieren a normas genéricas relativas a actos de construcción o edificación e instalación aplicables en ausencia de plan, que no afectarían en modo alguno a las facultades contenidas en el derecho de propiedad del suelo, que comprendería el realizar instalaciones, construcciones y edificaciones, siempre y cuando se cumplan las cargas y deberes legalmente asociados a dicha actuación.

8.7.- Artículo 7. Invalidez de los instrumentos de ordenación urbanística.

El informe de Gabinete Jurídico entiende que en el primer apartado debe eliminarse la acotación última referida a la “normas sustantivas de las leyes”, siéndole aplicable las exigencias derivadas de la lex repetita, sin que sea posible que la Comunidad Autónoma venga a interpretar el sentido de dicha disposición por su carácter básico, siendo los defectos procedimentales o formales de los planes una cuestión no pacífica jurisprudencialmente. Asimismo, en cuanto a los apartados segundo y tercero, se señala que no es dable a la normativa autonómica la interpretación o definición del contenido de la normativa básica, y que las previsiones del anteproyecto resultarían incardinables en los títulos competencias del 149.1.18º referidas al régimen jurídico de la Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

Respuesta 8.7.- No se acepta.

La regulación de la validez de los planes urbanísticos se enmarca dentro de la materia de la competencia exclusiva propia de la Comunidad Autónoma, la de ordenación del territorio y urbanismo, asumida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Conforme al artículo 56.3, se incluye dentro de esta competencia, entre otras cuestiones, la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística. Aunque el Gabinete Jurídico invoca en su informe al artículo 149.1.18º de la Constitución Española para afirmar la competencia del Estado respecto al

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	16/123



procedimiento administrativo común, obvia sin embargo la mención final del apartado, “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.

Por otro lado, respecto a las reglas de invalidez reguladas en el precepto, se viene a aplicar o reproducir lo establecido en la legislación de procedimiento estatal aplicándolo a las normas de naturaleza territorial y urbanísticas de la comunidad autónoma. En el primer apartado no se incumple con las exigencias de la técnica *lex repetita*, dado que sólo se produce una remisión general en bloque al régimen de invalidez de la Ley estatal de procedimiento.

Entiende el Gabinete inapropiada la actual redacción del segundo inciso del primer apartado por añadir la referencia “normas sustantivas de las leyes”. Sin embargo, dicho inciso solo contempla una consecuencia implícita del régimen jurídico general de invalidez material por razón de jerarquía normativa. Así, cuando el inciso regula la invalidez de las determinaciones de un instrumento de ordenación urbanística, se regula una eventual anulación parcial que pudiera afectar sólo a las concretas determinaciones que vulneren las normas sustantivas de las leyes, aclarando de ese modo que se trata de una invalidez material de la misma por una vulneración de norma legal y de rango superior. Por dicho motivo, no se hace referencia en el inciso a defectos formales o procedimentales, como parece haber entendido de forma errónea el Gabinete Jurídico. En todo caso queda claro que no todos los defectos son determinantes del régimen de invalidez mas severo, ni asimismo se infiere del artículo 47.2 de la Ley 39/2015 el que necesariamente todos los vicios comporten la nulidad.

Se trata con este precepto de aplicar el principio de seguridad jurídica en la aplicación del derecho, en este caso, el complejo derecho urbanístico, configurado desde la potestad legislativa de la CA en el ámbito de sus competencias. En este marco se ha querido hacer valer dicho principio en respuesta a una situación de colapso en la actividad urbanística provocada por las reiteradas anulaciones en los últimos años de planes de ordenación territorial y urbanística que no sólo afecta al la Comunidad Autónoma de Andalucía. La declaración de nulidad absoluta de los planes afectados devienen de su consideración interpretativa de meros reglamentos, lo que supone la imposibilidad de subsanación de los vicios y de la conservación de actos no afectados por el vicio, la aplicación del efecto cascada respecto a los planes de desarrollo y la reviviscencia de planes anteriores, entre otros efectos, lo que genera no solo inseguridad jurídica sino auténticas situaciones de injusticia y equidad de la realidad urbanística afectada. Entendemos que dichas consecuencias son derivadas de una falta de certidumbre normativa específica que ha propiciado una doctrina de los tribunales fundada en la aplicación de reglas jurídicas del procedimiento administrativo general al complejo fenómeno normativo urbanístico. Sin embargo, dicha doctrina empieza a ser cuestionada por el Tribunal Supremo que viene admitiendo en recientes pronunciamientos la posibilidad de anular parcialmente los instrumentos de ordenación y de retrotraer las actuaciones al momento en que se produce el vicio, en los supuestos en que pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial o a concretas determinaciones. Véase la sentencia de 27 de mayo de 2020. E ilustrativa resulta la dictada por ese mismo tribunal con fecha 4 de marzo 2020, en la que contestando a una cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia concluye lo siguiente: “Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretarla nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 ley 30/92,(hoy 47.2 ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho”.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	17/123



En el contexto descrito y atendiendo a los últimos criterios del alto tribunal así como a la práctica totalidad de la doctrina jurídica que ha abordado esta cuestión, se ha optado por tomar una medida de índole legislativa dando solución a las gravosas consecuencias provocadas por las sucesivas anulaciones judiciales. Desde el derecho positivo se regula de una forma expresa el régimen de nulidad y anulabilidad aplicable a los planes territoriales y urbanísticos de modo que permitan una interpretación directa de su contenido por parte de los jueces y tribunales acorde con la peculiaridad y complejidad de dichos instrumentos de ordenación. La regulación se realiza desde las competencias de esta comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que incluye la regulación de los planes urbanísticos y territoriales, y sin perjuicio de la que pueda desarrollarse en un futuro desde la competencia estatal en virtud del artículo 149.1.18º, complementando el régimen jurídico del procedimiento administrativo aplicable de forma específica a los planes urbanísticos y territoriales, o las que pudiera legislar desde otros ámbitos competenciales como el referido a materia procesal o de la legislación básica del suelo.

Resulta oportuno recordar que sobre esta materia se admitió a trámite la *Proposición de Ley (122/000280) de la Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*, iniciativa legislativa que no llegó a culminarse. No obstante, interesa destacar que la proposición pretendió regular las consecuencias de la anulación de dichos planes admitiendo, como regla general, la no nulidad de pleno derecho, sino la anulabilidad, salvo en determinados casos; la nulidad parcial tanto por vicios materiales como puramente formales o de procedimiento, cuando se trate de trámites procedimentales no afectados por el vicio cometido; la retroacción de las actuaciones al momento oportuno para permitir la subsanación de vicios de procedimiento; la fijación de un plazo para la subsanación de los defectos formales o la limitación de los efectos de anulación de un instrumento de ordenación respecto a los planes que lo desarrollen salvo en determinados supuestos.

Respuesta 8.7.2.- No se acepta. En cuanto al apartado segundo, sin perjuicio de ser aplicable a dicho reparo lo expuesto anteriormente sobre la competencia autonómica tanto de la regulación de los planes urbanísticos como de las especialidades procedimentales de las Comunidades Autónomas, se está reproduciendo para los planes urbanísticos lo que está contemplado en el artículo 49.2 y 51 de la Ley de Procedimiento.

Respuesta 8.7.3.- No se acepta. El apartado 3, relacionado con el denominado efecto cascada de la nulidad de los planes, no viene sino a establecer el principio de conservación ya regulado en el artículo 51 de la Ley 39/2015 - no solo para actos sino también para trámites o actuaciones- pero referido en el anteproyecto a los instrumentos de gestión urbanísticos y territoriales cuya competencia legislativa corresponde a esta Comunidad Autónoma. Procede traer a colación una regulación similar llevada a cabo por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en su artículo 9.3, sin que dicho apartado haya sido objeto de tacha constitucional en la reciente Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019 por el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 5049-2017 interpuesto contra dicha norma legal autonómica.

8.8.- Artículo 9. Coordinación y colaboración público-privada.

8.8.1. Señala el Gabinete Jurídico en relación a la referencia incorporada al apartado 2 sobre la posibilidad de que tanto las entidades privadas como los Colegios Profesionales puedan constituirse en entidades urbanísticas certificadoras y colaborar con los Ayuntamientos en la realización de actuaciones

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	18/123



de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa en el ámbito urbanístico, que los términos en que se efectúa tal remisión al reglamento podría apreciarse insuficiente para satisfacer las exigencias de la reserva de ley derivada de la incidencia que la ordenación urbanística tiene en la propiedad privada inmobiliaria. Por otro lado, alude a lo genérico de los términos en que aparece configurada dicha remisión y que no le permiten conocer en qué calidad intervendrían los Colegios Profesionales, en el sentido de si tal intervención podría calificarse de efectuada por los mismos en el ejercicio de las funciones públicas, desconociendo igualmente cuál sería el estatuto y régimen jurídico de las entidades certificadoras así como la concreta intervención que vayan a tener en el procedimiento de otorgamiento de las licencias. Se pone de manifiesto en el informe que en la medida en que la intervención referida pudiera suponer la participación de entidades privadas en el procedimiento de otorgamiento de las licencias, y, en tal sentido, en el ejercicio por las Administraciones Públicas de las funciones que tendrían atribuidas o encomendadas en materia urbanística pudiera resultar afectada igualmente la reserva de ley que como ha señalado el Tribunal Supremo afectaría a la habilitación o ejercicio de éstas (STS de 20 de diciembre de 1994, RJ 1994/10054) conforme a los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española. Por último, advierte que ha de tenerse en cuenta la eventual afectación a la reserva funcional establecida en el artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

Respuesta 8.8.1. Se acepta parcialmente. Igualmente se tienen en cuenta en esta observación los informes preceptivos emitidos por los Consejos de colegios profesionales sobre el apartado 2 del artículo 9.

A fin de dar una mayor comprensión en el texto de la disposición respecto a las instituciones en que se instrumentalizan la colaboración público-privadas que pueden actuar en el ámbito urbanístico se procede a distinguir la participación de las entidades colaboradoras en la ejecución de la participación de los colegios profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras en la actividad urbanística de las administraciones. Respecto a las primeras, se trata de una institución tradicional en el ámbito urbanístico, manteniéndose su naturaleza y funciones tanto en la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística como en la asunción de la conservación de las obras de urbanización. Las segundas suponen una novedad en la legislación urbanística de la comunidad autónoma cuya regulación legal se ha completado.

En el apartado 2 se contemplan las formas en las que las Administraciones con competencias en la ordenación territorial y urbanística pueden atender al deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada. La colaboración de los colegios profesionales y las entidades certificadoras se acota a la realización de actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, en los términos previstos en el Título VI de esta Ley, siempre que ello no implique el ejercicio potestades públicas por parte de las entidades colaboradoras. También se regula la forma en la que se instrumentaliza la colaboración de los colegios profesionales, a través de convenios o encomiendas de gestión en el marco de la legislación básica que resulte de aplicación.

En la medida en que los términos de la intervención de los colegios profesionales y las entidades certificadoras se configuran en el ámbito de la colaboración no puede entenderse comprometida la supuesta reserva legal a que de una forma imprecisa alude el Gabinete Jurídico. Según queda definido en el texto legal, dichas entidades colaborarán en los términos de lo previsto en el título VI, que prevé su intervención previa a los informes de los servicios municipales, así como en lo previsto en un posterior reglamento, el cual regulará tanto los requisitos para su constitución como las funciones o tareas en que se concretará la colaboración citada. Se ha incluido inciso para atender a lo expuesto por el Gabinete

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	19/123



Jurídico en relación a que dichas tareas no podrán suponer en ningún caso el ejercicio de potestades o funciones públicas, lo que garantiza en la propia ley y su futuro reglamento la reserva funcional establecida en el artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

En el caso de la colaboración de los colegios profesionales se propone el instrumento del convenio de colaboración y la encomienda de gestión, que se muestran como los mas idóneos para definir las tareas específicas en que se concreten la colaboración.

Se descartan otros mecanismos como la atribución directa por ley o delegación de competencias a favor de los Colegios Profesionales como parece admitirse en los artículos 6 y 7 de la ley 10/2003 de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía. La cláusula abierta a otras posibles funciones atribuidas por ley han de referirse en todo caso a aquellas que estén relacionadas con el ejercicio de la profesión sin que exista de entre las funciones expresamente previstas en la ley estatal o autonómica de colegios profesionales ninguna que se salgan de aquel campo de actuación relacionada con la ordenación de la profesión. En todo caso, parece que los artículos 6 y 7 de la Ley 10/2003, se refieren a competencias propias de la administración autonómica, no de los entes locales, siendo la tramitación de las licencias urbanísticas de competencia exclusivamente local.

Tampoco se apuesta por la delegación de competencias, dada la presencia del ejercicio de potestades públicas en el acto de las licencias urbanísticas, no encajables en las funciones públicas que pudieran ser delegadas a los colegios profesionales.

Por lo tanto, la versatilidad de los convenios de colaboración o las encomiendas de gestión parecen el mecanismo mas apropiado para articular la intervención de los colegios profesionales en la tramitación de licencias y demás funciones urbanísticas pues permite graduar las tareas a desarrollar por los Colegios profesionales en cada caso, sin comprometer el contenido de la ley con una posible ilegalidad derivada de la reservas de potestades publicas, que en cualquier caso quedan salvaguardadas en la norma.

Ha de recordarse que en toda tramitación de licencia es necesario que:


- (1) Que sea el técnico municipal que informa sobre los temas urbanísticos quien compruebe todo lo demás.
- (2) o que sea necesario recabar informes de otras delegaciones municipales, teniendo estos segundos informes una categoría diferente a los informes técnicos y jurídicos regulados expresamente en el procedimiento de concesión de licencias.


Una vez recabados estos informes, tendrán que ser incorporados en los informes técnicos y jurídicos previos a la propuesta de resolución de la licencia, que se eleva al órgano competente para resolver.

La emisión de estos informes “secundarios” derivados del cumplimiento de Ordenanzas Municipales complementarias, debe venir regulada en dichas ordenanzas, o en caso contrario, atenerse a lo regulado en los artículos 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Estos informes secundarios podrían ser objeto de medios indirectos de ejercicio de potestades públicas (artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de octubre), serían:

- Gestión indirecta por terceros mediante contrato público (contrato de servicios y concesión de servicios).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	20/123	



- Gestión indirecta por terceros mediante fórmulas no contractuales (en particular, acción concertada).
- Gestión interadministrativa: convenios de prestación conjunta de servicios públicos.

Tratándose de colegios profesionales, con personalidad jurídico-pública, nos decantamos por esta última vía, la del convenio, para articular la intervención de éstos -a través de esos informes secundarios- en las funciones urbanísticas, y en concreto, en la tramitación de licencias urbanísticas.

Por otro lado, parece aplicable a la cuestión planteada la encomienda de gestión relacionadas con actividades de carácter material o técnico, motivada por razones de eficacia. Menos razonable es la otra causa referida a cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, ya que tratándose de competencias municipales existe obligación de asistencia técnica por las Diputaciones Provinciales, conforme a las normas reguladoras de sus competencias de estas.

No obstante, sobre las fórmulas similares a la encomiendas de gestión, ya advirtió el Gabinete Jurídico en su informe los límites impuestos por la reserva funcional para el desarrollo tareas relacionadas con la función pública urbanística, en los siguientes términos. Es por ello que tanto la encomienda de tareas relacionadas con funciones urbanísticas administrativas como en concreto las derivadas de la tramitación de las licencias urbanísticas, sólo serían posible siempre que no se deje en manos de los colegios profesionales el ejercicio de potestades públicas, esto es, la valoración del cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de los actos autorizatorios, que en todo caso debe quedar reservado a funcionarios públicos, en este caso, técnicos municipales. Junto a ello, resulta aplicable los criterios sobre no cesión de titularidad de competencia, tratamiento de datos de carácter personal y demás criterios establecidos en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En ese sentido, procede incluir en la redacción del precepto las encomiendas de gestión junto a los convenios de colaboración como mecanismos de colaboración con los Colegios Profesionales.

Resulta necesario reseñar que en el ordenamiento jurídico español ya existen antecedentes normativos autonómicos que ha venido a regular en términos similares esta cuestión, como es el caso de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana. En dicha norma se otorga a dichas entidades las funciones de verificación de requisitos de proyectos y documentación de licencias o declaración responsable, así como la emisión de informes sobre la adecuación o conformidad de las obras a dichos actos. Aunque dicha regulación se ha introducido en la ley valenciana en recientes modificaciones, no se conoce la existencia de pronunciamientos judiciales sobre la cuestión. Y en ese mismo sentido se orienta el Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid, en el que se acoge la figura de entidades certificadoras con similares funciones de verificación, inspección y control de actos de uso del suelo y edificación.

8.8.2.- Sobre los convenios regulados en el artículo 9, entiende de interés el Gabinete Jurídico que se aclare en el apartado 3 las reglas establecidas en los diferentes apartados de la enumeración incorporada al mismo. En cuanto al apartado 4 del mismo artículo recuerda lo establecido anteriormente en relación con la técnica “lex repetita”.

Respuesta 8.8.2. No se acepta la primera observación de este apartado. No se alcanza a entender lo expresado por el Gabinete Jurídico en esta cuestión, dado que los efectos jurídicos administrativos regulados en el apartado 4 se refieren a los convenios relacionados en el apartado 3. Este último apartado establece una regulación mas completa y precisa de los convenios urbanísticos introduciendo incluso una clasificación de los mismos que vendría a sustituir a la mención genérica usada en la LOUA referida

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	21/123



únicamente a los convenios de formación e innovación de instrumentos de planeamiento. Por tanto, no se entiende necesaria la aclaración o remisión de lo dispuesto en el apartado 4 a los convenios contemplados en el apartado tercero, considerándose suficiente la mención “Estos convenios...” en el inicio del apartado, para entender que se está refiriendo a los expresados en el apartado anterior.

Se acepta la segunda observación del apartado en cuanto a la necesidad de aludir a la normativa estatal básica en la referencia realizada en el artículo 9.4 al carácter jurídico administrativo de los convenios, aunque ello suponga la utilización de la técnica “lex repetita”, contribuyendo a su abuso en contra de lo manifestado de forma insistente por el Gabinete Jurídico a lo largo de su informe, por lo que no parece que se haya seguido un criterio coherente a la hora de valorar esta consideración a lo largo del texto.

8.8.3.- Respecto al artículo 9 se propone incluir mención al trámite de información pública que en relación a los convenios de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanística, preceptúa el artículo 25.1 de TRLS.

Respuesta 8.8.3. Se acepta. Se incluye en el apartado 4 del precepto para incluir la mención al trámite de información pública conforme a la legislación básica del Estado. No obstante se traslada aquí la última consideración sobre el criterio seguido para valorar la lex repetita.

Cabe señalar la incorporación de una nueva previsión normativa sobre los convenios, en el último párrafo del art. 139.3 del Anteproyecto, con motivo de actuaciones promovidas por Administraciones Públicas sectoriales, que afecten de manera sobrevenida a la ordenación pormenorizada o a las condiciones de ejecución de actuaciones definidas en los instrumentos de ordenación, concretando que la celebración del convenio interadministrativo referido en el artículo 8.3 de la presente Ley tendrá el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y ejecución afectados pero con los límites establecidos en el mismo. Estos instrumentos han pasado el filtro de constitucionalidad, ya que están contemplados en la Ley Canaria que fué objeto de recurso de constitucionalidad y resuelto mediante STC 86/2019.

8.9.- Artículo 10. *La participación ciudadana.*

8.9.1.- En el apartado 1, el informe del Gabinete Jurídico establece que debería seguir manteniéndose la referencia a las entidades representativas de los intereses de la ciudadanía, sin perjuicio de aludir igualmente a las entidades de participación ciudadana, en cuanto que ésta última figura vendría referida a los procesos de participación ciudadana a que alude la norma que define y regula tales entidades, es decir, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

Respuesta 8.9.1.- Se acepta.

8.9.2. En el artículo 10.1 b) del Anteproyecto de Ley se aludiría a que la correspondiente información (sobre la “situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas sus fincas”), podría también facilitarse por los Registradores de la Propiedad, por lo que resulte de la aplicación gráfica registral a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria. Sobre el particular habríamos de advertir que las objeciones que pudieran efectuarse a tal previsión desde un punto de vista competencial, por afectación a la competencia reservada al Estado por el artículo 149.18ª sobre “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, pudieran diluirse al considerarse defendible que tal previsión únicamente estaría viniendo a reproducir o remitirse a lo dispuesto en la normativa estatal a

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	22/123



estos efectos. No obstante sí que habríamos de advertir, en cualquier caso, que el artículo 9 de la Ley Hipotecaria no se refiere a que el folio real de cada finca incorpore tal información, conteniendo, a estos efectos, únicamente la siguiente referencia [letra a), en su segundo párrafo]:”Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera.”

Respuesta 8.9.2.- Esta afirmación se incluyó a petición de los registradores de la propiedad. No obstante se acepta la consideración eliminando dicha posibilidad.

8.9.3. En relación con los apartados 5 y 6 recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”, a que aludíamos en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe, a la que nos remitimos, pudiendo apreciarse, en este caso, concordancias con lo establecido, a su vez, respectivamente, de una parte, en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y, de otra parte, en el artículo 62.2 del TRLS.

Respuesta 8.9.3.- Se acepta y se hace remisión a la normativa estatal, salvo en el apartado 5, donde ya se hace alusión a la normativa en materia de transparencia.

TÍTULO I (Observaciones 10 a 21)

8.10.- Artículo 11. Clases de suelo. (artículo 12 en el borrador 4)


Observación didáctica. No se formulan objeciones.


8.11.-Artículo 12. *Suelo urbano.* (artículo 13 en el borrador 4)

8.11.1.1- En el apartado 1, respecto al apartado a), cuando se señala “desde el momento de la recepción municipal de las obras de urbanización”, parecería que queda al albur de los municipios la integración de los terrenos en la malla urbana. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2010 (rec. Casación 4545/2006) “la clasificación de un terreno como tal suelo urbano depende del hecho físico de la urbanización o consolidación de la edificación, de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias. Se trata de un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador que ha de definirlo en función de la realidad de los hechos”. Siendo una cuestión fáctica, más allá de la intencionalidad o planificación del órgano competente, debería asimismo preverse por quién y cómo se determina la “recepción municipal” a la que alude el precepto.

Respuesta 8.11.1.1.- Se acepta la consideración, mejorando la redacción del apartado a) con el siguiente inciso: “desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización conforme a esta ley y a sus normas de desarrollo”. Se aclara que la regulación específica de la recepción de las obras de urbanización viene contemplada en el artículo 96 del Anteproyecto.

8.11.1.2 Respecto el apartado b), con relación a los terrenos que se encuentran “transformados urbanísticamente”, parece más acertada la fórmula señalada, con carácter básico, en el art. 21.3.b) TRLS que añade el inciso “(...) conforme a la legislación urbanística aplicable”, puesto que, de otro modo, podría

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	23/123	



suponer una inadmisibile legalización de aquellas transformaciones urbanísticas al margen de los presupuestos legales.

Respuesta 8.11.1.2: No se acepta, ya que el legislador básico estatal se refiere precisamente a esta ley y a aquellas que hayan estado vigentes en el momento de la transformación. Pero es que además, el legislador estatal no exige que se hayan transformado conforme a la ley, pues con eso se estaría exigiendo que todo el suelo transformado lo sea por ejecución del planeamiento. Lo que se exige es que las infraestructuras y servicios estén operativos en la forma que se determine en la legislación urbanística aplicable, es decir, en esta ley y en sus normas de desarrollo, que deben definir cuando una edificación tiene acceso a condiciones adecuadas para ser consideradas como suelo urbano.

El Tribunal Constitución ha venido afirmando, STC 86/2019, de 20 de junio, que *Según el artículo 21.3 TRLS, la integración en la malla urbana es un requisito fáctico, no meramente normativo*. Por tanto, la legalidad o ilegalidad de las edificaciones podrá tener consecuencias en cuanto al ejercicio de acciones por parte de la Administración Pública, pero no puede impedir que si los terrenos cumplen los requisitos establecidos por el legislador puedan considerarse como urbanos, sometiéndose al régimen que le corresponda según esta ley.

8.11.1.3 Asimismo, parecería recomendable fijar unos umbrales mínimos de las características y condiciones de acceso al suelo urbano, sin dejar todo al desarrollo reglamentario.

Respuesta 8.11.1.3: No se entiende la consideración, pues el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, define el suelo urbano fijando una serie de condiciones y en todo caso con respeto a la definición de situación básica de suelo urbanizado recogida en el artículo 21.3 TRLS.

La STC 86/2019, de 20 de junio, precisa que *“En relación con la definición de situación básica de suelo urbanizado, recogida en el artículo 21.3 TRLSRU, la doctrina sentada en la STC 75/2018, en su fundamento jurídico 6 B), nos permite concluir que, partiendo de la integración legal de los terrenos en una malla urbana, corresponderá al legislador autonómico: i) definir y delimitar qué se entiende por malla urbana; ii) concretar el instrumento de ordenación y cuándo se ha de entender ejecutado [letra a)]; iii) desarrollar y completar los criterios mínimos de ordenación relativos a las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red [letra b)] y iv) fijar los criterios porcentajes sobre consolidación de la edificación [letra c)].*

8.11.1.4 Respecto el apartado c), si bien es cierto que el art. 21.3.c) TRLS también alude al término “ocupado por la edificación”, el art. 45.1.b) LOUA utiliza el término “consolidado (...) e integrado en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos reseñados en el apartado anterior”, cuestión que parece ofrecer mayor seguridad jurídica. Con relación a este tipo de suelos, debe recordarse que la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2003 señala que "si no cuenta con esos servicios un terreno no puede ser clasificado como suelo urbano, pero aun contando con ellos tampoco si, además, el terreno no se encuentra encuadrado dentro de la malla urbana, elemento que esta Sala pondera constantemente a fin de evitar el crecimiento incontrolado del suelo urbano con base en el simple criterio de su proximidad a los servicios ya establecidos por el esfuerzo urbanizador ajeno (Sentencias de 16 de abril de 2001, 17 de septiembre y 7 de junio de 1999 , y las que en esta última se citan) ". En todo caso, el art. 12.1 A-LISTA exige dicha integración en la malla urbana.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	24/123	



Respuesta 8.11.1.4: No se acepta la inclusión en el apartado c del término “consolidado”, por no resultar imprescindible para la comprensión del citado apartado, que viene a regular concretamente la consolidación por la edificación, utilizando otra expresión: “estar ocupado por la edificación al menos...”, siendo por tanto acorde con lo dispuesto en el artículo 21.3 TRLS. Se ha intentado evitar en la LISTA el término consolidado para evitar los problemas que a efectos de ejecución y de exigencia de plusvalías y cesión de dotaciones provocaba el hecho de la desconsolidación de los suelos cuando precisaban actuaciones de transformación urbanística.

Respecto a la consideración sobre la necesidad de su integración en la malla urbana, no se entiende la referencia, a la vista de que ya viene contemplado en el texto, en coherencia con lo dispuesto en el TRLS . Asimismo, según la jurisprudencia citada en Sentencia STC 86/2019, de 20 de junio: *Según el artículo 21.3 TRLS, la integración en la malla urbana es un requisito fáctico, no meramente normativo. Su concurrencia no puede ser otorgada por el plan por la vía de asumir o incorporar a su ordenación un determinado ámbito de suelo. Y tampoco basta que el ámbito en sí esté consolidado por la urbanización o edificación porque, según la jurisprudencia, este es un requisito acumulativo con el de la integración en la malla urbana.*

Por consiguiente, el precepto cumple con lo preceptuado por la legislación básica, recogiendo ambas condiciones para el suelo urbano y va en sintonía con lo señalado por la jurisprudencia sobre la materia.


8.11.2.- En relación con el apartado 2, habría de tenerse en cuenta que el art. 45.1.a) LOUA establece la integración en la malla urbana de los núcleos de población que cuenten, entre otros, con acceso rodado “por vía urbana”, lo que parecería más riguroso y acorde con la naturaleza de suelo urbano que el criterio señalado en el presente apartado.


Respuesta 8.11.2 : No se acepta. Es una opción del legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo atribuir la condición de suelo urbano a los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, conforme a lo dispuesto en el art. 21.4 del TRLS, sin necesidad de realizar dicha especificación adicional, que podría limitar la voluntad legislativa sobre dicho asunto.

De nuevo el informe insiste en entender que la LOUA es el parámetro de legalidad en el que fundamentar las consideraciones, limitando la voluntad del legislador.

8.11.3.- Los apartados 3, 4 y 5 regulan los terrenos que tienen la condición de solar, concepto que parece respetuoso con los conceptos de “finca” y “parcela” ex art. 26.1 TRLS, siempre que, en todo caso, respete tanto en su configuración como desarrollo tales conceptos básicos ex art. 149.1.8 y 149.1.18 CE según el apartado segundo de la Disposición Adicional segunda TRLS.

Respuesta 8.11.3.-: Aunque no se entiende bien el alcance de esta consideración, es decir, si plantea alguna cuestión de legalidad o simplemente formula una advertencia, recordamos que la regulación específica de las condiciones que deben contener un solar realizada por el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, no afectaría a los conceptos básicos aludidos en la legislación básica estatal. A este respecto se recuerda que la finca es un concepto tanto jurídico-civil como hipotecario o registral y la parcela, un concepto jurídico urbanístico. La nota común de ambas es el de la unidad de suelo, que tiene una atribución esencialmente subjetiva en el caso de la finca (atribución del dominio), mientras que en el de la parcela la tiene fundamentalmente objetiva: las características justificativas, de acuerdo con la ordenación, de edificabilidad y uso.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	25/123	



8.12. Artículo 13. Suelo rústico. (artículo 14 en el borrador 4)

8.12.1. El artículo 13 del Anteproyecto regula los terrenos que integran el suelo rústico y establece cuatro categorías de suelo: a) suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial, b) suelo rústico preservado por la existencia de riesgos (de origen natural o antrópico), c) suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística y d) suelo rústico común.

En relación al apartado 1 el informe recuerda la doctrina del TC sobre el artículo 3 del TRLS donde se establecen el marco básico para las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo según el principio de desarrollo sostenible. (FD 5º de la STC 86/2019, de 20 de junio).

Respecto al apartado a), sobre el suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, se recuerda el carácter reglado de la clasificación del suelo rústico conforme a esta categoría de suelo cuando los terrenos reúnen los valores merecedores de una especial protección, según la legislación sectorial (STS 2977/2011 de 20 de mayo de 2011).

Respecto al apartado b), se señala que la preservación por existencia acreditada de riesgos “mientras subsistan dichos procesos o actividades” puede suponer algún tipo de concepto jurídico indeterminado y se añade que el artículo 21.1.a del TRLSRU no condiciona su imbricación en el suelo rústico a la finalización de la situación.


Respuesta 8.12.1. No se acepta. Respecto al apartado b), sobre el suelo rústico preservado por la existencia de riesgos, el Anteproyecto establece una matización compatible con el artículo 21.1.a del TRLSRU. El precepto básico establece que “en todo caso” se encuentra en situación básica de suelo rural los suelos con riesgos naturales o tecnológicos. El anteproyecto aclara que esta categoría de suelo es preceptiva mientras subsistan los riesgos, lo que habilitaría al planificador urbanístico a contemplar una diferente clasificación o categoría de suelo para los terrenos afectados.


No se entiende claramente la consideración sobre que el artículo 21.1.a del TRLSRU no condiciona su imbricación en el suelo rústico a la finalización de la situación. La inclusión en una u otra categoría de suelo es connatural a la existencia de riesgos, si estos desaparecen, no será el legislador estatal quien determine en que categoría o clase de suelo se encuentra, sino el legislador autonómico. Recordamos en este punto la ya citada sentencia STC 86/2019.

8.12.2. En el apartado 3 se señala la conveniencia de fijar quién debe asumir la remisión al Registro de la Propiedad de los acuerdos de aprobación de los actos o disposiciones que impliquen una categorización del suelo rústico en los términos señalados en el artículo.

Respuesta 8.12.2: Se acepta. Se aclara que corresponde a la administración que hubiera adoptado los mismos.

8.13.-Artículo 14. Condiciones Generales.(artículo 15 en el borrador 4)

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	26/123	



8.13.1: El apartado 2 aparece redactado en términos similares al art. 49.1 LOUA así como al 11.2 TRLS, si bien, el inciso final, para ser más respetuoso con la legislación sectorial, debería indicar “en los términos dispuestos por la legislación de ordenación del territorio y urbanismo”.

Respuesta 8.13.1: Se trata de una previsión que viene contenida en el TRLS, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el informe sobre la técnica de la *lex repetita*, pese a que en este lugar del texto el Gabinete no se pronuncia al respecto, procedemos a reproducir en su literalidad el precepto estatal, añadiendo la expresión, “de conformidad con lo previsto en la legislación estatal.” Pero no se incluye en los términos dispuestos en la legislación sobre ordenación territorial porque es esta ley a la que se remite la legislación básica estatal.

8.13.2 En el apartado 3 se prescinde de la subordinación del uso urbanístico del subsuelo a las exigencias del interés público, a diferencia de lo establecido en el art. 49.3 LOUA, recomendándose la incorporación de tal inciso por ser más respetuoso con los arts. 2, 22.3, 36.2, 55, 102, 104, 106 y 113 Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Respuesta 8.13.2: Se acepta la inclusión del inciso, a fin de respetar la configuración del derecho de propiedad en en el art. 33 de la CE y cumplir con la función social de la propiedad. No se entiende la argumentación realizada por el Gabinete Jurídico respecto a la concreta legislación especial en materia de minas, dado la generalidad de lo preceptuado en el precepto. Una muestra más de la constante comparación del Anteproyecto con la regulación actual de la LOUA.

8.14.- Artículo 15. *Contenido urbanístico del derecho de propiedad. Derechos Generales.* (artículo 16 en el borrador 4)

El informe del Gabinete Jurídico establece que parecería resultar ínsito en el uso, disfrute y explotación “normal” su carácter sostenible, si bien, dada la relevancia otorgada a dicha sostenibilidad, parecería merecedora de una mención expresa.


Respuesta 8.14.- Se acepta. Se incorpora el término.

8.15.- Artículo 16. *Contenido urbanístico del derecho de propiedad. Deberes Generales.* (artículo 17 en el borrador 4)

El informe del Gabinete Jurídico establece, en relación con el apartado 1, que también tienen el carácter de deber legal la realización de las obras adicionales “que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación”. En el mismo sentido, recomienda, para el apartado b), la utilización de la expresión “en la legislación aplicable”, más acorde con lo señalado en el art. 15.4 TRLS.

En el apartado 2, por ser expresión básica del art. 11.2 TRLS, el Informe recomienda utilizar la expresión “facultades y derechos” y no solo “facultades”.

Respuesta 8.15.- Se aceptan las observaciones, entendiéndose que en estos tres supuestos que el informe de Gabinete Jurídico que sí es correcto el empleo de la técnica conocida como “*lex repetita*”. Salvo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	27/123	



de nuevo la referencia a la legislación aplicable, se recuerda que es a esta ley a la que hace referencia el TRLSE

8.16.- Artículo 17. *Derechos y deberes de la propiedad del suelo urbano.* (artículo 18 en el borrador 4)

En relación con el apartado 2, en el apartado c), los apartados 3 y 4 del art. 17 TRLS, con carácter básico, utilizan la expresión “deber legal de conservación”, cuya utilización se recomienda incorporar.

Respuesta 8.16.- Cabe señalar que se comparan dos conceptos distintos. El deber legal de conservación definido en el TRLS, es un concepto tradicional en la regulación estatal, referido básicamente a establecer un límite de las obras que deben ejecutarse a costa de los propietarios y orientadas al deber de cumplimiento de las normas especiales culturales, turísticas o medioambientales (art. 15.1c) TRLS). El legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, opta por un concepto de conservación más amplio, que el consabido carácter estatutario de la propiedad urbana referido, y que viene contemplado en el artículo 144 del presente anteproyecto.

El art. 17.2 TRLS establece como deber con carácter básico la participación en la ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, cuestión que debe incorporarse al precepto que se examina.

Respuesta: Se acepta a pesar de considerarse lex repetita.

8.17.- Artículo 18. *Derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico.* (artículo 19 en el borrador 4)


8.17.1. En relación con los apartados 1 y 2, se recomienda el uso de la expresión “en la legislación”, expresión más amplia que utiliza el art. 13.1 TRLS. En este sentido, el apartado 2º del art. 18 A-LISTA, debería quedar referido a la “legislación de ordenación del territorio y urbanística”


Respuesta 8.17.1. No se acepta. Corresponde al legislador autonómico a través de la legislación de ordenación del territorio y urbanística definir los derechos y deberes de las clases de suelo en el marco de estatuto básico de la propiedad que se establece conforme a su situación. Es por ello que el artículo se refiere a “esta ley”.

8.17.2. En relación con el apartado 3 se recomienda la reproducción del artículo 13.3 del TRLS, donde se establecen las condiciones que motivarían una eventual alteración en la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000.

Respuesta 8.17.1. No se acepta. En este caso no se considera necesario la reproducción del precepto de la legislación básica del Estado. Se incurriría en lex repetita

8.17.3. En relación con el apartado 4 del artículo, donde se regulan los deberes del suelo rústico, se realiza un contraste con el artículo 16 del TRLS, que establece los deberes del suelo en situación rural o vacante de edificación. Se señala que los deberes regulados en los apartados 2 y 3 del artículo 16 del TRLS no encuentran reflejo en el artículo 18.4 (tras la revisión consecuencia del informe, pasa a ser artículo 19) del Anteproyecto.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	28/123	



Respuesta. 8.1.3. Se acepta. Se completa la regulación de los deberes del suelo rústico en el sentido indicado. Se incluye en el texto:

c) Cuando el suelo rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto en los apartados anteriores, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales establecidas en esta ley para legitimar los usos privados extraordinarios, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.

d) Cuando el suelo rústico se incluya en una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos establecidos en esta ley y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

8.18. Capítulo III. Usos y actividades en suelo rústico.

A modo de introducción se indican los preceptos de la legislación básica del suelo que sirven de contraste para el análisis de la constitucionalidad de los artículos contenidos en este capítulo del Anteproyecto y la doctrina del TC respecto a los mismos, destacando la STC 86/2019, de 20 de junio, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la *Ley 4/2017, de 13 de junio, del suelo y de los espacios protegidos de Canarias*.

Se concluye en este apartado que, de la lectura del art. 13 TRLS y de la doctrina constitucional, la preservación del suelo rústico y su uso sostenible son principios básicos a los que debe orientar el legislador autonómico su modelo de configuración del suelo rústico, cuestión que suscita algunas dudas que serán analizadas en los siguientes preceptos.

Respuesta 8.18: El Anteproyecto, en virtud del principio de desarrollo sostenible que debe orientar las políticas públicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art 3. TRLS) realiza una regulación de los usos y actividades en el suelo rústico que propicia un uso racional de los recursos naturales, entre los que se encuentra el suelo, y armoniza los requerimientos del desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente. Sin perjuicio de los ajustes que deban realizarse sobre los artículos de este capítulo para un mejor acomodo a la legislación básica del suelo, no se comparte la duda que de forma genérica se plantea sobre la regulación de los usos del suelo rústico en el Anteproyecto.

Interesa destacar en esta valoración general del capítulo que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 13.1 del TRLS, corresponde al legislador autonómico concretar los usos posible en el suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o extraordinarios respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador estatal. Se transcribe a continuación el fundamento jurídico 8º de la sentencia que se cita en el informe, lectura que debe completar la del fundamento jurídico quinto, pues de otra manera no se entendería como el TC concluye declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

(FJ8º. STC 86/2019, de 20 de junio). En segundo lugar, en relación con la infracción del artículo 3 TRLSRU, los diputados recurrentes no han desarrollado un mínimo razonamiento, más allá de una genérica alusión a la lesión del principio de desarrollo sostenible. El reproche constitucional recae sobre la infracción del artículo 13.1

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	29/123



TRLSRU por atribuir carácter «ordinario» a usos que no lo tienen, al no figurar en el listado del párrafo primero: «uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales». Usos que deberían tener, por tanto, la consideración de «excepcionales».

La doctrina esencial sobre el artículo 13.1 TRLSRU ya la hemos expuesto en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia y a ella nos remitimos. Sin embargo, ahora nuestra atención ha de recaer sobre los usos previstos en el precepto básico estatal, y a tales efectos debemos recordar que: i) la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural —donde pueden haber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial—. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación” (STC 143/2017, FJ 21); y ii) corresponde, en este caso, a la comunidad autónoma la regulación de los usos en el suelo rural, la cual “no habrá de limitarse a la fijación de los ‘límites’ de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos” (STC 164/2001, FJ 31). En conclusión, el hecho de que un concreto tipo de actividad o uso —y por extensión las construcciones o instalaciones vinculadas— no figure entre los previstos expresamente en el artículo 13.1 TRLSRU no implica, necesariamente, la imposibilidad de que sea calificado de “uso ordinario” o primario del suelo rural, pues su regulación concreta corresponderá, entre otros, al legislador urbanístico autonómico. Estamos, pues, ante un listado de usos ordinarios no exhaustivo, pues junto a los mencionados de forma expresa, cabe “cualquier otro” uso siempre que esté vinculado “a la utilización racional de los recursos naturales”. Igualmente, cabe la autorización de “usos excepcionales”, por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, siempre “que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

Corresponde, en definitiva, al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no, respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal. Se ha de desestimar, por tanto, que el simple hecho de que un uso no figure como primario u ordinario del suelo rústico en el artículo 13.1 TRLSRU implique bien su exclusión, bien su necesaria consideración como excepcional.


El informe parece no haber tenido en cuenta el fallo de la sentencia citada, a la que aluden alguna vez, para dudar sobre la posible constitucionalidad de determinados preceptos, ni tampoco los fundamentos jurídicos bajo una lectura integradora en los que se fundamenta la antedicha resolución judicial.


8.19. Artículo 19. Actuaciones en suelo rústico. (artículo 20 en el borrador 4)

El artículo 19 regula las condiciones generales que rigen para la implantación de las actuaciones sobre suelo rústico, sin perjuicio del régimen particular que corresponde a las mismas conforme a su carácter ordinario o extraordinario.

1. En relación con el apartado b), el informe se remite a la observación que se realiza respecto del artículo 30, donde se considera excesivamente amplio el supuesto en el que el legislador autonómico permitiría el paso de suelo rústico a suelo urbano.
2. Se recomienda consignar en el artículo la prohibición de parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo conforme al artículo 16.2 del TRLSRU.

Respuesta. 8.19. Se acepta parcialmente.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	30/123	



1. El apartado b) establece que las actuaciones sobre suelo rústico no podrán inducir a la formación de nuevos asentamientos, salvo que sean consecuencia de una actuación de transformación urbanística sobre suelo rústico. Esta excepción es necesaria dado que, conforme al artículo 21.1.b del TRLSRU, el suelo en el que se prevea una actuación de nueva urbanización se encuentra en situación de suelo rural hasta que se complete la misma. Todo ello además teniendo en cuenta que la consideración formulada atiende más a una opinión que a una cuestión de legalidad justificada, “se considera excesivamente amplio”.

No obstante como señala la STC 86/2019, “Será cada Comunidad Autónoma..quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad, no imponiéndose por la legislación estatal ni cómo ni cuando el suelo urbanizable pasa a ser ciudad (SSTC 164/2001, FJ 15 y 141/14, FJ 8.A.a)”.

2. Por razones de sistemática del cuerpo legal la observación relativa a la prohibición de las parcelaciones urbanísticas se atiende en el artículo 91 donde se regula el régimen de las mismas.

8.20. Artículo 20. Actuaciones ordinarias. (artículo 21 en el borrador 4)

1. En relación con el apartado 1 se recomienda, por razones de sistemática, separar el régimen que regula los usos y las actuaciones.

Respuesta. 8.20.1 Se acepta. Se dividen los usos y actividades en los apartados 1 y 2 respectivamente.

2. En relación con los usos ordinarios se señala que el uso minero solo podrá reputarse como ordinario en el suelo rústico común, pero no en el resto de suelos, especialmente protegidos o preservados, a los que se refieren los apartados a), b) y c) del art. 13 A-LISTA.

Respuesta. 8.20.2. No se acepta. No se comparte el criterio que lleva a concluir que en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el uso minero solo podrá reputarse como ordinario en el suelo rústico común, pero no en el resto de suelos, especialmente protegidos o preservados, a los que se refieren los apartados a), b) y c) del art. 13 A-LISTA., señalando el Tribunal Constitucional respecto del uso minero en el suelo rústico lo siguiente:

(FJ8º. STC 86/2019, de 20 de junio)...En este caso, el criterio relevante para considerar los usos cuestionados como “ordinarios” es la apreciación de su vinculación al suelo rústico —uso conforme a su naturaleza— y a una explotación racional de los recursos naturales (ex art. 13.1 TRLSRU).

Nada se opondrá a que en los terrenos clasificados por el planeamiento como suelo rústico de protección hidrológica, minera o de infraestructuras, e incluso como suelo rústico común ordinario, los usos extractivo y de infraestructuras tengan carácter de “ordinarios”. Cuestión distinta será que la intensidad o el desarrollo de esos usos respondan a una explotación racional de los recursos naturales que no ponga en peligro el valor insito a todo suelo rústico. En todo caso, existen, como es sabido, mecanismos para controlar el eventual impacto ambiental de estas actividades o usos; todo ello sin perjuicio de los criterios específicos previstos para estas categorías en la propia legislación canaria (arts. 67, 70 y 71 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). La implantación de los usos extractivo y de infraestructuras no puede, sin embargo, reputarse de “ordinaria” en las restantes categorías de suelo rústico, por la excepcionalidad que los mismos representan desde la perspectiva de preservar el valor inherente a todo suelo de esta naturaleza. Así interpretados, los incisos “extractivo” y “de infraestructuras” del artículo 59.1, así como los apartados 3 y 4 del mismo precepto que los definen, no incurren en contradicción alguna con la legislación básica estatal, por lo que se ha de desestimar la impugnación. Esta interpretación será llevada al fallo.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	31/123



3. Sobre las actuaciones ordinarias se indica que tanto las actuaciones contempladas en el subapartado a) como las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios de suelo rústico responden más bien al criterio de actuación excepcional del art. 13.1 in fine TRLS. En todo caso, a todos los subapartados les resulta de aplicación la previsión anterior: parecería que solo podrían entenderse compatibles respecto el suelo rústico común, pero debería de sopesarse desde la perspectiva de preservación del valor inherente a todo suelo rústico la idoneidad de su posible consideración como uso ordinario del mismo.

Respuesta 8.20.3. No se acepta. El subapartado a) contempla las actuaciones necesarias para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, lo que tiene amparo en el artículo 13.1 del TRLS y en la jurisprudencia que sobre el mismo ha dictado el Tribunal Constitucional. Además se contemplan usos complementarios de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal siempre que se acredite la unidad de la misma lo que igualmente tiene amparo en la jurisprudencia y es objeto de desarrollo reglamentario en los términos que la misma precisa.

(FJ8º. STC 86/2019, de 20 de junio) [en relación con el artículo 61.1 de la Ley del Suelo Canaria] *Art. 61.1 Se consideran usos complementarios aquellos que tengan por objeto la transformación y venta de productos agrarios, plantas ornamentales o frutales, derivados o vinculados con la actividad agropecuaria, siempre que sean producidos en la propia explotación, ya sean transformados o sin transformar, que redunden directamente en el desarrollo del sector primario de Canarias; así como las cinegéticas, la producción de energías renovables, las turísticas, las artesanales, la de restauración cuando su principal referencia gastronómica esté centrada en productos obtenidos en la explotación, las culturales, las educativas y cualquier uso o actividad análogos que complete, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones. Cuando el uso complementario pretenda desarrollarse en edificaciones, construcciones o instalaciones deberá realizarse sobre las ya existentes en la finca o parcela, en situación legal de consolidación o de fuera de ordenación, salvo justificación fehaciente de la imposibilidad o inviabilidad de utilización para tal fin. En todo caso, si el uso pretendiera acometerse en edificaciones, construcciones o instalaciones de nueva implantación se computará, igualmente, como superficie ya ocupada por usos complementarios la correspondiente a las edificaciones, construcciones o instalaciones ya existentes sobre la respectiva finca o parcela al tiempo de la solicitud de licencia o comunicación previa, aun cuando las mismas no estén afectas a los usos complementarios». La crítica formulada por los diputados recurrentes es, de nuevo, la no exigencia de vinculación entre estos usos y la actividad principal, así como la insuficiencia de los límites previstos para su implantación en la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. El motivo de impugnación debe ser rechazado, al no infringir esos preceptos la legislación básica estatal. Se regulan actividades que son complementarias de la principal – actividad agropecuaria–, y se establecen límites por el legislador canario que avalan su carácter subordinado o vinculado. En concreto, se exige: i) la prioridad de desarrollo en edificaciones, construcciones o instalaciones ya existentes en la finca o parcela, junto con un criterio para su cómputo, si excepcionalmente fueran nuevas (párrafos 2 y 3 del art. 61.1); ii) la vinculación del sujeto con la actividad principal: cooperativas agrarias, sociedades agrarias de transformación y agricultores o ganaderos profesionales (art. 61.2); y iii) la dimensión máxima de las edificaciones e instalaciones, en defecto de previsión específica del planeamiento (art. 61.3 y 4).*

4. En todo caso, las actuaciones ordinarias deberán estar previstas o amparadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	32/123



Respuesta 8.20.4. No se acepta. En el artículo 19 se establecen las condiciones para las actuaciones en el suelo rústico, con independencia de su carácter ordinario o extraordinario y se determina que no podrán estar prohibidas por la ordenación territorial y urbanística, sin que la dicción del precepto incumpla la preservación y cumplimiento del régimen del suelo de especial protección. No obstante se refuerza el ajuste al artículo 13 del TRLS, al incorporar expresamente el término legislación y planificación sectorial.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el Decreto -Ley 15/2020, de 5 de junio, convalidado por el Parlamento de Andalucía, modificó el artículo 52.2. de la LOUA: *En el suelo no urbanizable de especial protección podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones siempre que no se encuentren prohibidas por los Planes de Ordenación del Territorio, por el Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, y sean compatibles con el régimen de protección que, en su caso, resulte de aplicación. Estas actuaciones están sujetas a la previa aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación cuando resulte preceptivo conforme a lo regulado en el apartado anterior y, en su caso, a licencia .*

La redacción de la LISTA recoge dicha modificación. Además hemos de tener en cuenta que las legislaciones autonómicas, como Cataluña, Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables o Islas Baleares, Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, que han pasado el filtro de la Comisión Bilateral de constitucionalidad con el Estado, en las que justificado por la emergencia climática y la necesidad de transición ecológica, se plantean medidas que se imponen directamente sobre la planificación urbanística, sobre la territorial, e incluso sobre espacios incluidos en la Red Natura permitiendo, tras un análisis justificado de implantación de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de interés general. Léase artículo 8.2 del Decreto-Ley catalán: *8.2 Se consideran zonas no compatibles con la implantación de parques eólicos los espacios naturales de especial protección (ENPE), las zonas de especial protección de las aves (ZEPA) y los espacios naturales incluidos en el PEIN de superficie inferior a 1.000 ha. No obstante, a través de estudios y análisis específicos, que deben reflejarse en un plan territorial sectorial, se puede modificar y precisar este criterio.*

La jurisprudencia ha venido admitiendo la posibilidad de desarrollar actos y usos que no estén el plan siempre que no se encuentren expresamente prohibidos y que sea compatible (STS 3ª, de 6 de octubre de 2003, RL 2003/7070)

5. Se relaciona el subapartado c) con el artículo 13.2.d del TRLS que regula los usos y obras de carácter provisional en la situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado. En base a ello se recomienda la utilización de la expresión “no estando expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística”, a la señalada de “no previstos en el planeamiento”.

Respuesta 8.20.5. No se acepta. En el apartado c) se regula la ejecución de las infraestructuras no previstas en el planeamiento que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo. Con ello se establece un uso al que la jurisprudencia (FJ8º. STC 86/2019, de 20) reconoce el carácter de ordinario, siempre que, se garantice la preservación de los valores del suelo especialmente protegido. Esta disposición no guarda relación con el artículo 13.2.d del TRLS, que se refiere a los usos provisionales sobre el suelo rústico para el que la ordenación urbanística permita o prevea su paso a suelo urbanizado, y que encuentra su reflejo en el artículo 85.3 del Anteproyecto.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	33/123



No se ha interpretado bien el precepto. Refiere la prohibición a que cuando unos suelos estén destinados a albergar infraestructuras solo se permitirán usos provisionales desmontables, lógicamente para que no impidan la implantación de las infraestructuras previstas.

Respecto al segundo párrafo, no se tiene en cuenta en el informe que precisamente se contempla este apartado por la existencia de infraestructuras de interés general cuya necesidad surge sin estar contempladas en el planeamiento. La doctrina del TC afirma que no puede impedirse la ejecución de estas por una decisión del municipio. No tiene otra finalidad más que esa.

6. Finalmente, dado que Andalucía cuenta con más de un 32% de su superficie con figuras de espacios naturales protegidos, de los que un alto porcentaje pertenecen a la Red Natura 2000, se recomienda especialmente reproducir el apartado 3 del art. 13 TRLS, aplicable para la alteración de la delimitación de dichos espacios.

Respuesta 8.20.6. No se acepta. En este caso el recurso de *lex repetita* no se considera necesaria dado que la pretendida cautela respecto a los espacios de la RED Natura 2000 encuentra reflejo en la regulación del suelo rústico del Anteproyecto. El artículo 13.1 obligaría a la consideración de los mismos como suelo rústico de especial protección y el artículo 19 condicionaría su utilización al régimen jurídico de protección.

8.21. Artículo 21. Actuaciones extraordinarias. (artículo 22 en el borrador 4)

8.21.1. En relación con el apartado 1 se indica que las actuaciones excepcionales, al estar imbricado con el inciso final del art. 13.1 TRLS, requiere la concurrencia de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación (FD 8º A) STC 86/2019, de 20 de junio). Y, en este sentido, debe de tenerse en cuenta que el interés social o utilidad pública no puede identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, pues es evidente, que ello desnaturalizaría la finalidad perseguida por el art. 13 TRLS. El concepto pues de utilidad pública ha de entenderse muy estrictamente conectado "con las características y finalidad perseguidas en cada concreto caso, no siendo de olvidar que el precepto legal añade el requisito de que el edificio o instalación «deban de implantarse en esta clase de suelo» con lo que se viene a indicar que los genéricos conceptos de utilidad pública o interés social, han de estar vinculados o relacionados de algún modo, a través de la instalación o construcción, con este medio o ambiente rural en que son instalados " (FD 4º Sentencia 48/2015, de 6 de marzo, de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, rca. 13/2014).

En relación con el uso residencial vinculado a las actuaciones extraordinarias previsto en el subapartado b), se indica que más allá del concepto tradicional de vivienda aislada y que resulta dudoso su encaje constitucional al no ser un uso vinculado a la utilización racional de recursos naturales ni, tampoco, vía excepcional, a priori, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural, en los términos antedichos, máxime por cuanto podrían inducir a la formación de núcleos de población.

Respuesta 8.21.1. No se acepta. El criterio establecido por el Tribunal Constitucional sobre las actuaciones excepcionales contempladas en el artículo 13.1 in fine del TRLS es el siguiente:.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	34/123



(FJ8º. STC 86/2019, de 20 de junio). *Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación” (STC 143/2017, FJ 21); y ii) corresponde, en este caso, a la comunidad autónoma la regulación de los usos en el suelo rural, la cual “no habrá de limitarse a la fijación de los ‘límites’ de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos” (STC 164/2001, FJ 31).*

En relación con el uso residencial vinculado a las actuaciones excepcionales debe indicarse que el mismo tiene un carácter subsidiario o complementario de un uso principal de interés público o social, con el que debe de guardar una vinculación y proporcionalidad según la regulación propuesta. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido usos complementarios vinculados a otro principal tal y como se señala en las observaciones al artículo anterior.

En relación al uso de vivienda unifamiliar aislada, sin vinculación con los usos ordinarios o extraordinarios lógicamente se refiere a viviendas rurales que por su propia naturaleza deben ubicarse en el campo y que pueden mejorar el desarrollo rural, por tanto se cumple con las exigencias constitucionales.

El legislador considera de interés público y social este uso por los siguientes motivos: el artículo 13.1 TRLSRU dispone que la utilización de los terrenos en situación rural se hará de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, “al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”; y excepcionalmente, de acuerdo también con la legislación territorial y urbanística, “podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”. Así pues, el suelo rural, conforme a lo dispuesto en el art. 13.1 TRLSRU tiene que ser destinado, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Esta vinculación a la naturaleza de los terrenos representa la tradicional condición del derecho de propiedad en este tipo de suelo. Sin embargo, el propio texto permite y habilita la edificación y el aprovechamiento de dichos terrenos, al margen de su naturaleza, como prevé el propio art. 13.1 en conexión con el 16.2 del citado cuerpo legal. Por consiguiente, la ley estatal no excluye de raíz la posibilidad de utilización urbanística del suelo rural, toda vez que la posibilidad de explotación urbanística aislada del suelo rural resulta explícitamente de la interpretación conjunta de los arts. 13 y 16.

En ese sentido, la STC 164/2001, de 11 de julio, ya advirtió, al hilo del examen sobre la constitucionalidad del art. 20 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV) -precepto que recogía las denominadas actuaciones específicas de interés público-, que se podían ejecutar esas actuaciones específicas en suelo no urbanizable. La referencia a estas actuaciones llevó al TC a insistir en la distinción entre dos categorías de suelo no urbanizable: el especial, integrado por aquel en el que concurren los valores merecedores de protección específica, y al que, según la STC 164/2001, no se aplicaría la referida autorización de actuaciones de interés público; y el ordinario, para el que se prevé la eventual ejecución de actuaciones de interés público. En términos análogos el TC, en su sentencia 86/2019, de 20 de junio, reitera que más estrictas son, si cabe, las condiciones de utilización de los terrenos que por sus altos valores (ambientales, culturales, paisajísticos...) son objeto de un régimen de protección especial o más intenso. El fundamento constitucional de este precepto, como señala el TC, se encuentra “por un lado, en el artículo 149.1.23 CE, en cuanto ‘entronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	35/123



protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional' [STC141/2014, FJ 8 A) a)]. Desde otra perspectiva, la preservación de este tipo de suelos delimita negativamente el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, especialmente en relación con aquellos merecedores de protección específica y se mueve en el plano de las directrices y normas básicas. A estos efectos, debe considerarse que esta norma, siquiera desde una vertiente negativa, incluye condiciones básicas en el ámbito del derecho de la propiedad del suelo [STC 141/2014, FJ 5 B)]. Se trata de una regulación que se encuentra dentro de los márgenes del artículo 149.1.1 CE, en cuanto establece una regla mínima de alcance general a efectos de garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social. Conclusiones ambas que el Tribunal había alcanzado respecto al artículo 10.1 a) 2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 en la STC 141/2014 , FJ 8 A) a)" (STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 4); y reitera en la STC 86/2019, de 20 de junio, que establece la doctrina esencial sobre el artículo 13.1 TRLSRU en su fundamento jurídico 5.

En cualquier caso, el TC indica en su sentencia 164/2001 que la previsión de la Ley estatal "no impide la existencia de otros constructivos menores que, por ser conformes con la "naturaleza de los terrenos" integren (...) las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común", cuyo alcance corresponde establecer al legislador autonómico. Y la posibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones de interés público constituye, según el TC, la posibilidad de "agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable común cuando en este suelo se autoricen actuaciones de interés público".

Ahora bien, cualesquiera que sean los límites y la categoría de suelo rústico, existe el derecho a edificar, según se infiere de la propia ley estatal. Es cierto que lo normal será que el derecho a edificar lo sea según su propio destino, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que pueden obtenerse con carácter excepcional, como establece el apartado 2 del art. 16 TRLSRU, lo que no es sino una consecuencia de la función positiva de esta clase de suelo.

Así pues, por una parte, las edificaciones o construcciones admisibles serán las necesarias para la explotación agrícola, forestal, ganadera, cinegética o análoga, incluso las viviendas requeridas para el desenvolvimiento de la explotación, que estarían dentro de los derechos enunciados en el art. 13.1. *A fortiori*, se permite así en esta clase de suelo el derecho de edificación siempre que lo autorice la legislación autonómica, de acuerdo con criterios de utilización racional de los recursos naturales, tal y como proclama el art. 13.1 TRLSRU. De este modo se supera la concepción tradicional del uso excepcional urbanístico de esta clase de suelo, de suerte que el contenido esencial del suelo rural comporta un cierto *ius aedificandi* ligado o vinculado a los usos típicos y naturales acordes con la naturaleza de los terrenos. Según ha señalado el TS no son una concesión graciable de la legislación urbanística, sino el reconocimiento de las justas exigencias del derecho de propiedad sobre el suelo no urbanizable.

Junto a ello, de otra parte, también cabe la posibilidad de que con carácter excepcional, y en las condiciones que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística, puedan legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. Sobre este particular, interesa subrayar que aparte de las edificaciones y construcciones que pueden autorizarse según los usos típicos vinculados al destino natural de los terrenos, se permiten otras, pero en un régimen más permisivo y abierto que en el régimen anterior del art. 20.1 de la LRSV de 1998, en el que se exigía expresamente, para que pudieran autorizarse aquellas obras de interés público, la justificación de que no concurrieran las circunstancias

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	36/123



previstas en el art. 9.1 de esa Ley, esto es, que no se tratara de terrenos que estuvieran sometidos a un régimen especial de protección incompatible con su transformación. La actual regulación estatal no sólo ya no contempla esa cláusula de salvaguarda que exigía el art. 20 LRSV, sino que la misma ha sido sustituida por una norma mucho más amplia y condescendiente con la ejecución de obras en dichos ámbitos naturales -con las matizaciones de la doctrina constitucional *ut supra* recogida-: porque “hayan de emplazarse en el medio rural”, es decir, el carácter excepcional desaparece cuando resulte que una obra no tenga más remedio que emplazarse en el suelo rural precisamente porque no pueda hacerlo en otro ámbito, y ésta será la justificación del interés público y social. No obstante lo anterior, habría que matizar dicha afirmación con la doctrina constitucional *ut supra* recogida.

A mayor abundamiento, el propio TC en su sentencia 164/2001, de 11 de julio, identificó la autorización especial o excepcional del art. 20 LRSV, a los intereses económicos que dicha autorización podía satisfacer, como medida de política social. Late la idea de que ya no se vincula el suelo rústico a los usos primarios sino que aparecen otras actividades económicas distintas y al margen de la funcionalidad agrícola o ganadera. Surgen así nuevas necesidades para la implantación de usos industriales y tendencias ligadas al creciente interés por los usos turísticos y las actividades de ocio, recreo y deporte, que son las que, en definitiva, van a justificar el interés social o público de las obras e instalaciones en el suelo rústico.

Los argumentos expuestos pueden compendiarse en la doctrina constitucional plasmada en la Sentencia 86/2019, de 20 de junio, en cuyo FJ 8 se deja sentado:

«Sin embargo, ahora nuestra atención ha de recaer sobre los usos previstos en el precepto básico estatal, y a tales efectos debemos recordar que: i) la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural —donde pueden haber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial—. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación” (STC 143/2017, FJ 21); y ii) corresponde, en este caso, a la comunidad autónoma la regulación de los usos en el suelo rural, la cual “no habrá de limitarse a la fijación de los ‘límites’ de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos” (STC 164/2001, FJ 31). En conclusión, el hecho de que un concreto tipo de actividad o uso —y por extensión las construcciones o instalaciones vinculadas— no figure entre los previstos expresamente en el artículo 13.1 TRLSRU no implica, necesariamente, la imposibilidad de que sea calificado de “uso ordinario” o primario del suelo rural, pues su regulación concreta corresponderá, entre otros, al legislador urbanístico autonómico. Estamos, pues, ante un listado de usos ordinarios no exhaustivo, pues junto a los mencionados de forma expresa, cabe “cualquier otro” uso siempre que esté vinculado “a la utilización racional de los recursos naturales”. Igualmente, cabe la autorización de “usos excepcionales”, por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, siempre “que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

Corresponde, en definitiva, al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no, respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal. Se ha de desestimar, por tanto, que el simple hecho de que un uso no figure como primario u ordinario del

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	37/123




suelo rústico en el artículo 13.1 TRLSRU implique bien su exclusión, bien su necesaria consideración como excepcional».


De lo expuesto se deduce que el suelo rústico admite gran variedad de usos y actividades constructivas, de manera que el Anteproyecto, en lo que respecta a las viviendas, viene a discriminar los usos residenciales ordinarios y extraordinarios, diferenciando con ello si está o no vinculado a la funcionalidad primaria de los terrenos. Lo podemos sistematizar de la siguiente manera:

1) Las viviendas vinculadas a la explotación natural del terreno como actuación ordinaria. En particular, las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente. Se incluyen dentro de este grupo las viviendas necesarias y vinculadas a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales, ganaderas, cinegéticos u otros análogos. Ejemplo en el derecho comparado, encontramos el residencial como uso ordinario en el artículo 60 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

2) Las viviendas unifamiliares sin ningún tipo de vinculación con la explotación del terreno como actuación extraordinaria. En este supuesto se exige que respeten las condiciones que se establezcan reglamentariamente para evitar la formación de asentamientos y no impidan el normal desarrollo y nueva implantación de los usos ordinarios. No habría, en principio, razón alguna para impedir este tipo de edificaciones una vez que se asuman los deberes de satisfacer las prestaciones patrimoniales por el uso atípico y la asunción de los costes de ejecución de las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables (art. 16.2). De hecho, está previsto en diversas leyes autonómicas. En efecto, en un breve recorrido por el derecho comparado, se comprueba que esta posibilidad está expresamente contemplada por algunas Comunidades Autónomas, *verbi gratia*, en Aragón, el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (arts. 34.2 y 35.1). En Castilla-La Mancha se contempla la vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico, en el art. 54.1.2º.f) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. En Extremadura se prevé el uso residencial autónomo entre los usos permitidos y autorizables, en contraposición a los usos vinculados entre el que se encuentra el residencial autónomo vinculado a explotación agrícola, ganadera, silvícola, cinegética y análogas (art. 67 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura); y en fin, la Comunidad Valenciana permite la vivienda aislada y familiar en el art. 197.1.b) de su Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

3) Las viviendas vinculadas a actuaciones que contribuyan a la ordenación y desarrollo sostenible del medio rural y por ello sean declaradas de interés público o social. Podrán autorizarse conjuntamente con dichas actuaciones extraordinarias debiendo garantizarse la proporcionalidad entre éstas y aquellos. Por tanto, en este caso dicho uso es accesorio y anejo a la actuación declara de interés público o social. Desde luego, se exige los requisitos de vinculación al destino de la actuación extraordinaria y de carácter accesorio a la misma, e igualmente sometido al cumplimiento de los deberes previstos en el art. 16.2 TRLSRU.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	38/123	




En definitiva, se trata de un fenómeno de indudable trascendencia social y de gran interés que no debe pasar desapercibido a los ojos del legislador, y cuya miopía, junto a la pasividad de las Administraciones, ha provocado la proliferación de edificaciones irregulares en suelo rústico. La regulación legal vigente se ha mostrado insuficiente para dar respuesta a la pluralidad de demandas que inciden sobre un amplio sector del territorio, ya que la prohibición de la LOUA de viviendas en suelo no urbanizable ha generado un desaforado incremento del número de viviendas irregulares, precisamente lo contrario de lo que se pretendía. Frente a ese postulado, el Anteproyecto propone un enfoque positivo, superando de esta manera el tradicional enfoque negativo y prohibicionista de la LOUA. Por ello que la propuesta es radicalmente opuesta, en la medida en que contempla no sólo las actuaciones ordinarias en suelo rústico como son las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos propios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para temporeros, sino que además, como actuación extraordinaria, habilita expresamente la posibilidad de viviendas unifamiliares aisladas, siempre que se respeten las condiciones que se establezcan reglamentariamente para evitar la formación de asentamientos y no impidan la normal implantación de los usos ordinarios. Junto a ello, también podrán autorizarse conjuntamente y vinculadas a las actuaciones de interés público edificaciones destinadas a uso residencial.

Además, se compensa dicha permisividad con el incremento de la cuantía de prestación compensatoria respecto al resto de usos, en las viviendas aisladas llega al 20%. Actualmente, al no estar previstas en la ley no pagaban nada por el uso y disfrute extraordinario del suelo. Por tanto, asumiendo la realidad que tenemos y que debemos afrontar desde la racionalidad, el nuevo régimen es más justo y equitativo, garantizándose el pago de las plusvalías, aunque técnicamente no sea este el concepto más adecuado, pero sí más gráfico, de manera que los propietarios de estas viviendas contribuyan por primera vez al desarrollo ambiental, social y económico del municipio.

El apartado 2 de este artículo establece el procedimiento que corresponde definir al legislador autonómico para la autorización de las actuaciones extraordinarias (artículo 13.1 in fine del TRLS). La finalidad del procedimiento es verificar la concurrencia de los requisitos establecidos en la Ley con carácter previo a la licencia urbanística, siendo uno de ellos el interés público o social de la actuación pretendida. En este contexto se sitúa precisamente la sentencia referida en el informe del Gabinete Jurídico (Sentencia 48/2015, de 6 de marzo, TSJCL, n.º rca 13/2014) donde se analiza el ajuste a la legalidad urbanística de la Comunidad Autónoma de una resolución por la que se deniega la autorización de un uso excepcional en suelo rústico.

8.21.2.- En relación con el apartado 2, debe de tenerse en cuenta y observarse el procedimiento aplicable al procedimiento de autorización previa de actuaciones extraordinarias en suelo rústico cuando afecte a éstos en el caso de estar especialmente protegidos y preservados por los instrumentos de planificación ambiental.

Respuesta 8.21.2. Se dan por reproducidos todos los argumentos expuestos en consideraciones anteriores. El procedimiento que sirve de marco para el desarrollo reglamentario contempla la audiencia a las Administraciones que tutelan los intereses públicos afectados por la actuación, al objeto de verificar lo dispuesto en la legislación sectorial que resulte de aplicación. Y ello sin perjuicio de los informes y autorizaciones que fueran exigibles por la legislación sectorial en el procedimiento de licencia al que está sujetas las actuaciones. Va de suyo que las Administraciones competentes para otorgar las autorizaciones e informar velarán por el respeto de la legislación e instrumentos de ordenación territorial y urbanística aplicables. En caso de que no lo hicieran existen mecanismos de impugnación jurisdiccional de los actos o

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	39/123	



resoluciones administrativas. Pero resultaría una mala técnica legislativa repetir que siempre han de respetarse además de la injusta presunción de incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas.

8.21.3.- En relación con el apartado 4, habría de tenerse en cuenta que el art. 52.5.LOUA establece la exención de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable para los actos que realicen las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, cuestión que no se incorpora en el presente apartado.

Respuesta 8.21.3. Se acepta y se completa el apartado 4 para atender la observación.

TÍTULO II (Observaciones 22 a 29)

8.22.- Artículo 23. (artículo 24 en el borrador 4)

Mejorar la redacción del primer apartado del artículo introduciendo la referencia a los instrumentos de ordenación general, el inciso “previo su desarrollo en la forma prevista en este título” y modificar “alterar” por “ejecutar” o “desarrollar”. No se incluyen las actuaciones de dotación definidas en el artículo 7 del TRLSRU.

Respuesta 8.22: No se acepta respecto a la inclusión del término “general”, dado que los Planes de Ordenación Urbana, que son un instrumento de ordenación detallada, son los que pueden y deben incluir las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano. No se puede equiparar los instrumentos de ordenación general y de desarrollo de la LOUA con las nuevas tipologías de instrumentos de la LISTA. En el resto de consideraciones se aceptan, corrigiéndose la redacción del artículo 23, en la forma indicada.

Se aclara que las actuaciones de dotación definidas en el artículo 7 del TRLSRU, están incluidas en la definición de las “actuaciones de mejora urbana” del artículo 26.

No obstante, se incluye la definición de “actuaciones urbanísticas” en suelo urbano, que no son “actuaciones de transformación urbanística” y que se citan en distintos artículos de la Ley, eliminándose la definición que se había incluido en el apartado 3 del artículo 88 del Título V. Consecuentemente, se corrige la regla a) 2ª de la Disposición Transitoria Primera, incluyendo las “actuaciones urbanísticas” en suelo urbano. Se hace una revisión de la Ley en las distintas referencias que se hace a las “actuaciones urbanísticas” en suelo urbano.

8.23.- Artículo 24. (artículo 25 en el borrador 4)

8.23.1. - Inclusión de que la propuesta de delimitación las actuaciones de transformación urbanística debe ser entendido como una “excepción” de un supuesto “régimen general”.

Respuesta 8.23.1: No se acepta la inclusión de que la propuesta de delimitación las actuaciones de transformación urbanística debe ser entendido como una “excepción” de un supuesto “régimen general”.

Constituye uno de los objetivos de la Ley no hipotecar suelos para transformaciones urbanísticas que nunca van a desarrollarse, conforme al principio básico de desarrollo sostenible. El TC ha dispuesto que es el legislador autonómico el que decide en qué instrumentos se ha de contener la ordenación sin que la

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	40/123



norma básica imponga que haya de ser en el instrumento de ordenación urbanística general, STC 86/2019. Lo que ha de garantizarse es que la actuación responda a los principios de desarrollo sostenible y así se justifique y que los propietarios materialicen los deberes y derechos que le correspondan en función del tipo de actuación. Lo importante es que los fines públicos sean atendidos, el TC no exige planificación previa, sino que se cumplan las garantías del procedimiento y de los fines para los que se crea el instrumento o mecanismo. Los artículos 11.1 y 20.1.^a) del TRLSE no exigen una planificación previa., STC 141/2014 y STC 86/2019: *“ Hemos de afirmar que es decisión de las comunidades autónomas determinar qué instrumentos de planificación territorial y urbanística adopta para la ordenación de su territorio, cómo se han de determinar y cual es su contenido...igualmente será cada Comunidad Autónoma..quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad, no imponiéndose por la legislación estatal ni cómo ni cuando el suelo urbanizable pasa a ser ciudad...La simple lectura del artículo 20.1.^a) TRLSU pone de manifiesto que el mismo no impone con carácter básico una previa planificación; ni esta es su finalidad, ni por otra parte podría hacerlo de cuerdo con la doctrina constitucional expuesta, FJ 8”*

El nuevo sistema de instrumentos de ordenación urbanística y actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística, es completamente distinto a lo previsto en la LOUA actualmente vigente. No existe el planeamiento general y de desarrollo, como tampoco existen las determinaciones estructurales y pormenorizadas. No se comparte la opinión que la legislación básica “presupone” que las actuaciones de transformación urbanísticas tienen que estar “previamente ordenadas” en el instrumento urbanístico correspondiente. En la LOUA tenemos como ejemplo, la capacidad del planeamiento de “delimitar” las “áreas de reforma interior” para “posteriormente ordenarse” mediante el correspondiente Plan Especial de Reforma Interior.

El Plan General de Ordenación Municipal básicamente contiene los elementos estructurantes del modelo de ciudad y del término municipal. Dicho Plan puede contener la delimitación de las actuaciones de nueva urbanización previstas a corto plazo, pero no necesariamente la delimitación de los suelos previstos para el desarrollo urbano a medio y largo plazo. El Plan de Ordenación Urbana igualmente “debe” contener las actuaciones urbanísticas y la delimitación de actuaciones transformación urbanísticas necesarias a corto plazo, siendo normal que no tenga que prever las de medio o largo plazo. Para estas últimas precisamente se establece el procedimiento de propuesta de delimitación, que no tiene el carácter de “excepcional” sino de normal desarrollo, mejora y renovación del suelo urbano, en un proceso continuo de adaptación a los cambios o resiliencia.

8.23.2.- Apartado tercero, letra a). Pone de manifiesto el Gabinete Jurídico que la iniciativa de las propuestas de ordenación de transformación urbanística está reservada, en la legislación básica del Estado en materia de suelo, a las Administraciones Públicas y a las personas propietarias, quedando excluidos en consecuencia los particulares no propietarios. Insiste en que estos particulares, propietarios o no, tienen derecho a participar en las actuaciones de transformación urbanística, redactando y presentando a tramitación el plan correspondiente, actuaciones que se enmarcan en un supuesto de iniciativa pública con participación privada, pero no se refiere a un derecho de iniciativa de propuesta de ordenación, reservada sólo a las personas propietarias.

En cuanto a la participación de las personas no propietarias, estiman los letrados en su informe que no queda claro en el Anteproyecto en qué momento ha optado la Administración actuante por una iniciativa pública con participación privada, presupuesto este que debe entenderse como habilitante, de acuerdo con la normativa básica, para que los particulares no propietarios puedan participar en el proceso. Igualmente, y de conformidad con el precepto básico anteriormente transcrito, consideran necesario que se incluya un

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	41/123



nuevo apartado, específicamente referido a estos supuestos de iniciativa pública con participación privada, estableciendo las reglas oportunas a fin de que en el procedimiento que se desarrolle reglamentariamente quede garantizado que la libertad de empresa se sujeta a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

Respuesta 8.23.2.: Se acepta en lo que respecta a la participación de las personas no propietarias en el procedimiento de propuesta de delimitación de las actuaciones de transformación urbanística, corrigiéndose la letra a) del apartado 3 del este artículo 24 para aclarar que la iniciativa para presentar la propuesta de delimitación podrá realizarse de oficio por la Administración Pública, o a solicitud de las personas propietarias. Las personas físicas o jurídicas no propietarias, al igual que otras administraciones o entidades públicas, solo podrán *instar* a la Administración para que ésta valore y desarrolle en su caso la iniciativa mediante una propuesta que se entenderá formulada de oficio en todo caso.

En cuanto a los supuestos de iniciativa pública con participación privada, cabe remitirse a la parte del Anteproyecto referido a la ejecución de la ordenación. En concreto, procedería incorporar en el artículo 89 del Anteproyecto: “Esta legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujetará a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia”.

8.23.3.: Apartado tercero, letra b). Según el Gabinete Jurídico el informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo debe indicarse como preceptivo, e invita a la valoración de que pueda preverse como vinculante al entender, de conformidad con el artículo 63 del borrador, que las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común podrían no estar delimitadas en el Plan General de Ordenación Municipal.

Respuesta 8.23.3.: A pesar de se acepta y se incorpora al texto el término preceptivo, se considera innecesario ya que con carácter general cuando una ley exige informe de una Administración Pública en ejercicio de sus competencias, este es preceptivo. En lo referente al apartado 3 b), la naturaleza de la aprobación de una delimitación de actuación de transformación urbanística es la de un acto administrativo, previéndose el informe de esta Consejería cuando su objeto sea una actuación de nueva urbanización por lo que dichas actuaciones implica a los intereses supralocales. No obstante, en alusión a las actuaciones de transformación de suelo rústico realizada por el Gabinete Jurídico, corresponde a esta Administración autonómica en el procedimiento de aprobación del instrumento de ordenación, no solo la emisión de un informe preceptivo, sino que además será vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos, delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado. Así viene previsto en el artículo 75.2.b) del Anteproyecto.

8.23.4.: Apartado tercero, letra c). El Gabinete jurídico asevera que regulándose en el apartado los plazos y efectos del transcurso del mismo sin resolver según se trate de procedimientos con propuesta de iniciativa pública o procedimientos iniciados a solicitud de las personas interesadas, ha de tenerse en cuenta aquí lo dispuesto por el legislador básico en este punto, conforme a lo anteriormente señalado, indicando que la propuesta de las personas interesados no propietarias solo ha de quedar enmarcada en el seno de una iniciativa pública.

Respuesta 8.23.3: Se acepta. En coherencia con la nueva redacción del subapartado a), procede modificar el último inciso del subapartado c) para, en lo que se refiere a los procedimientos y la determinación de los efectos del silencio, se refiera expresamente a los procedimientos iniciados a

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	42/123



solicitud de las personas propietarias, suprimiendo el vocablo *interesados* como aparece en la redacción original.

8.24.- Artículo 25. (artículo 26 en el borrador 4)

Entiende el Gabinete Jurídico que el primer párrafo se refiere al planeamiento general y el segundo al planeamiento de desarrollo, por lo que solicita completar el apartado primero del artículo, incluyendo la referencia a los instrumentos de ordenación “general” y el inciso “a los que corresponde establecer respecto de las actuaciones de transformación urbanística las áreas de reparto”. Solicita corregir la denominación correcta de los instrumentos del segundo párrafo.

Respuesta 8.24: Se mejora la redacción del artículo, pero no se comparte el comentario de que el primer párrafo se refiere al “planeamiento general” y el segundo “al planeamiento de desarrollo”, conceptos que no existen en esta Ley y si en la vigente LOUA.

El primer párrafo se refiere de forma genérica a los instrumentos de ordenación dado que en la LISTA, la delimitación de las actuaciones de transformación urbanística no es exclusiva de los instrumentos de ordenación general ni de los de ordenación detallada. Pueden delimitarse actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización en el Plan General de Ordenación Municipal; actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano y suelo rústico en los Planes Básicos de Ordenación Municipal; así como actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano en los Planes de Ordenación Urbana.

8.25.- Artículo 27. (artículo 28 en el borrador 4)

Para evitar lo ya comentado anteriormente sobre la posible inconstitucionalidad de la técnica normativa de “lex repetita”, solicita hacer referencia a la legislación básica de los deberes de las actuaciones de mejora urbana (actuaciones de dotación para la legislación estatal) incluyendo el inciso “de conformidad con la legislación básica estatal”.

Respuesta 8.25: Se corrige el primer párrafo, haciendo referencia a la legislación básica estatal.


8.26.- Artículo 28. (artículo 29 en el borrador 4)


El informe del Gabinete Jurídico propone cambiar el término “establecer” del primer párrafo por el de “desarrollar”, dado que los instrumentos de ordenación urbanística, de las actuaciones de transformación urbanística, son los competentes para “establecer” la nueva ordenación detallada. Se solicita igualmente un inciso al principio del segundo párrafo “En los términos previstos en el artículo 24, se podrán...”

Respuesta 8.26: Se corrige el primer apartado, no compartiéndose la propuesta de corrección del segundo apartado, en el sentido que la ordenación de los vacíos urbanos debe ser una obligación directamente relacionada por los principios de sostenibilidad y rehabilitación de los núcleos urbanos, frente a las opciones de crecimiento sobre suelo rústico.

8.27.- Artículo 29.(artículo 30 en el borrador 4)

Por referencia, se repite aquí lo ya mencionado sobre la posible inconstitucionalidad de la técnica normativa de “lex repetita”, solicitándose hacer referencia a la legislación básica de los deberes de las

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	43/123	



actuaciones de reforma interior (actuaciones de reforma o renovación de la urbanización para la legislación estatal) incluyendo el inciso “de conformidad con la legislación básica estatal”.

Respuesta 8.27: Se corrige el primer párrafo, haciendo referencia a la legislación básica estatal.

8.28.- Artículo 30. (artículo 31 en el borrador 4)

El informe del Gabinete Jurídico argumenta que con base en el principio de sostenibilidad y racionalidad que rige la LISTA, las actuaciones de nueva urbanización debe justificarse por los tres criterios: por su interés público y social, por el análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda, así como por la imposibilidad de atender a estas necesidades en suelo urbano. Por lo tanto, la conjunción “o” debe sustituirse por la “y”

Respuesta 8.28: No se acepta ya que pueden existir supuestos que contribuyan al desarrollo del suelo rural a pesar de que exista vacante suelo urbano, pero su implantación en suelo rústico deberán estar lógicamente justificadas acreditando que cumplen las exigencias establecidas por la doctrina constitucional ya reseñadas, es decir, que contribuyan al desarrollo rural y que por sus características o por las necesidades u oportunidades del municipio concreto, ofrezcan mejor servicio al interés público en suelo rústico.

Si exigen con carácter general ambas exigencias volvemos al régimen anterior en la que el afán proteccionista provocaba la imposibilidad de un desarrollo sostenible y ajustado a la realidad.

8.29.- Artículo 31. (artículo 32 en el borrador 4)

Por referencia, se repite aquí lo ya mencionado sobre la posible inconstitucionalidad de la técnica normativa de “lex repetita”, solicitándose hacer referencia a la legislación básica de los deberes de las actuaciones de nueva urbanización (actuaciones de urbanización para la legislación estatal) incluyendo el inciso “de conformidad con la legislación básica estatal”.

Respuesta 8.29: Se corrige el primer párrafo, haciendo referencia a la legislación básica estatal.

TÍTULO III (Observaciones 30 a 45)

8.30.- Artículo 32. (artículo 33 en el borrador 4)

En relación con el apartado 1 no se hace observación alguna, limitándose el informe a constatar su consonancia con lo dispuesto en Carta Europea de Ordenación del Territorio.

En relación con en el apartado 3, subapartado a, en consonancia con el objetivo general de propiciar un desarrollo sostenible, se sugiere sustituir la expresión “máximo aprovechamiento del suelo”, el de “óptimo aprovechamiento del suelo....”

Respuesta 8.30.- Aunque no se trata de una consideración de legalidad, se acepta la sugerencia relativa al apartado 3^a) del artículo 32.

8.31.- Artículo 33. (artículo 34 en el borrador 4)

8.31.1.- En el informe del Gabinete Jurídico se sugiere modificar el apartado 3 que alude a la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación del territorio, suprimiendo la expresión “en los

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	44/123



casos...”, ya que el ordenamiento jurídico no prevé exclusión alguna para los mismos. Se recomienda ultimar el inciso con la expresión “de acuerdo con lo previsto en la legislación ambiental”.

Respuesta 8.31.1.- Se acepta.

8.31.2.- En el informe del Gabinete Jurídico se manifiesta su disconformidad con el apartado 5 que regula prevalencia de los distintos documentos de los instrumentos de ordenación del territorio. No considera adecuado que, *en caso existir discrepancias entre los documentos, deba prevalecer la memoria de Ordenación respecto a la Normativa, que contiene determinaciones de las que depende el grado de vinculación de los planes de ordenación del territorio.*

Respuesta 8.31.2.- No se comparte la valoración que hace el Gabinete Jurídico sobre el contenido del artículo 33, apartado 5, y su relación con el alcance de las determinaciones de la Normativa y el grado de vinculación de las mismas regulado por el artículo 5 del Anteproyecto.

Efectivamente, la normativa establece el grado de vinculación de las determinaciones de los Planes en función de que sean normas, directrices o recomendaciones, y en este sentido prevalece sobre el resto de documentos que establecen las propuestas de ordenación. El apartado 5 del artículo 33 lo que regula es el marco de actuación en caso de existir discrepancias entre los distintos documentos del Plan, cuando no está clara la norma en relación con el resto de documentos, atribuyendo a la memoria de ordenación, que desarrolla los criterios y la justificación de las propuestas, la función de referencia para la interpretación de las discrepancias que resulten, para entender la finalidad de la norma en cuestión. El propio artículo, concluye que en caso de persistir aquellas, prevalecerá la Normativa sobre el resto de los documentos. Además debe recordarse que esta previsión ya se contiene en la vigente Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

8.32.- Artículo 34. (artículo 11 en el borrador 4)

8.32.1.- Por razones de ubicación sistemática, se sugiere buscar un emplazamiento más adecuado de este artículo, ya que se refiere tanto al sistema de información territorial como urbanística.

Respuesta 8.32.1.- Se acepta, y se traslada el artículo al Título Preliminar (artículo 11). Esta circunstancia implica reenumerar el articulado entre los artículos 11 y 34.

8.32.2.- Se recomienda sustituir en el apartado 3 la expresión “Administraciones autonómica y local” por la de “Administraciones Públicas”.

Respuesta 8.32.2.- Se acepta

8.33.- Artículo 35.

8.33.1.- Se recomienda en apartado 2, establecer la necesaria compatibilidad de la ordenación del litoral no solo con la legislación en materia de costas sino también con la legislación sectorial que pudiera afectarla. Se propone la siguiente redacción:

“... debe de ser objeto de una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas, la legislación sectorial que pudiese afectar a la misma y con un desarrollo sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. Se prestará especial atención a la adopción de medidas que puedan

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	45/123



contribuir a la adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, así como a la mitigación de factores que acentúen el mismo"

Se recomienda asimismo determinar cómo se van a integrar las directrices para la protección del litoral con el resto de instrumentos de ordenación de las distintas administraciones públicas.

Respuesta 8.33.1.- Aunque se considera innecesario porque el ordenamiento jurídico vigente establece el marco de prevalencia de la legislación sectorial y la alusión expresa a la legislación en materia de costas deviene del marco competencial de la misma y su incidencia directa en el litoral. No obstante, se acepta la propuesta de redacción del apartado 2.

Las directrices para la protección del litoral que se especifican en el artículo 36 forman parte de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio, y como tales vincularán a los instrumentos de ordenación de las distintas Administraciones Públicas, tal como se establece en los artículos 55 y 56 del Anteproyecto.

8.33.2.- En relación con el apartado 3, debería analizarse como es posible implantar usos y actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico incluido en el espacio litoral en ausencia de instrumento de ordenación territorial o sin estar previstos en el mismo.


Respuesta 8.33.2.- El informe de Gabinete vuelve a partir de la premisa equivocada de que todo acto y uso del suelo debe estar previsto en e instrumentos de ordenación. Nos remitimos a la ST 86/19 citada. La ausencia de instrumento de ordenación territorial, así como la no previsión expresa por estos de actuaciones de transformación urbanística en el espacio litoral, no tiene por que traducirse en una prohibición expresa de todo tipo de usos y actuaciones en el mismo. El objetivo del apartado 3 es precisamente establecer una cautela territorial para aquellas actuaciones que se puedan proponer en el espacio litoral y que no estén previstas expresamente en los instrumentos de ordenación territorial, y todo ello independientemente del control de legalidad en el marco de la legislación sectorial (costas, medioambiental,...). En estos casos, al tener la consideración de actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio quedan sometidas a informe preceptivo y vinculante, tal como se establece en el artículo 52 del Anteproyecto.


8.33.3.- En relación con el apartado 4, se considera que debe interpretarse de conformidad con el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Respuesta 8.33.3.- La Comunidad Autónoma tiene las competencias exclusivas en la ordenación del litoral (art. 56.6 EAA), respetando en todo caso el régimen general del dominio público. En este marco competencial, el apartado 4 del artículo 36 establece como directriz para la ordenación de espacio litoral las previsiones contenidas en el artículo 17.7 de la legislación urbanística vigente (Ley 7/2002, de 11 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), y, como no podrían ser de otra forma, son totalmente compatibles con las previsiones de la ley de Costas para la zona de servidumbre y de influencia del litoral. Por otra parte, en el apartado 2 se establece claramente que *"...el espacio litoral debe de ser objeto de una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas"*

8.34.- Artículo 36.

8.34.- En relación con el apartado 2, se considera que los instrumentos de planeamiento urbanístico no deberían desarrollar políticas de ordenación territorial en ausencia de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	46/123	



Respuesta 8.34.- El apartado 2 concluye que en estos casos el desarrollo de las determinaciones específicas para la protección del litoral, especificadas en el apartado 1, se llevará a cabo en el marco con los criterios que establezca el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en relación con la ordenación y protección del litoral, lo que ya supone acotar sus competencias en el marco de la ordenación territorial.

Se acepta la conveniencia de ajustar el alcance de las determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de ordenación del litoral a su marco competencial, y por ello se propone sustituir la expresión "desarrollo" por el mandato de respetar los criterios establecido por el POT.

Se propone la siguiente redacción:

.../...

2. En ausencia de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, o en caso de que éstos no contengan las determinaciones especificadas en el apartado 1, los instrumentos de ordenación urbanística general **justificarán su adecuación** a los criterios que establezca el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en relación con la ordenación y protección del litoral.

.../...

8.35.- Artículo 37.

En relación con el apartado 1, se sugiere evitar la definición del concepto de paisaje que aparece en el art. 1.a) Convenio Europeo del Paisaje, a fin de evitar la repetición de contenidos que aparecen reflejados en otras normas jurídicas (lex repetita).

En relación con el apartado 2, debe velarse por la interacción de la política del paisaje con los instrumentos de planificación ambiental, que tienen prevalencia respecto el resto de instrumentos de ordenación sectorial ex art. 19.2 LPNB.

Respuesta 8.35.- No se comparte la apreciación de práctica legislativa "lex repetita" en el apartado 1, ya que no se da el supuesto de reiterar normas básicas del Estado con la posible generación de confusión competencial. El apartado 1 se limita a definir el concepto de paisaje asumiendo la definición acuñada en el Convenio Europeo del Paisaje (Florenia 2000), no ley, ratificado por los estados miembros de la Unión Europea. Se trata de la simple definición de un concepto complejo consensuado por expertos en la materia, y no incorpora normas específicas de regulación o gestión del paisaje provenientes de la legislación básica.

En relación de la observación realizada al apartado de tener en cuenta la interacción de la política del paisaje con los instrumentos de planificación ambiental, se acepta la sugerencia y se incorpora una referencia específica en el artículo:

.../...

2. La política del paisaje comprenderá la formulación por parte del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y de acuerdo con las determinaciones del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía **y los instrumentos de planificación ambiental**, de las estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas dirigidas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes.

.../...

8.36.- Artículo 38.

En el apartado 2, debería señalarse, al menos, la administración pública y/u órgano competente para a aprobación de los Catálogos de Paisaje.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	47/123



Respuesta 8.36.- Se acepta la sugerencia, y, sin menoscabo del ulterior desarrollo reglamentario previsto en el anteproyecto, se completa el apartado, recogiendo que la elaboración y aprobación de los Catálogos de Paisaje corresponderá a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

8.37.- Artículo 39.

En el apartado 2, subapartado e), se sugiere modificar la expresión "*corporaciones locales*" por el "*resto de administraciones públicas*".

Respuesta 8.37.- Se acepta.

8.38.- Artículo 41.

8.38.1.- En relación con el apartado 3, se considera redundante mencionar "*las Corporaciones Locales y de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas*".

Respuesta 8.38.1.- Se acepta.

8.38.2.- En el apartado 4, se recomienda señalar el plazo y los efectos de los informes preceptivos y del órgano consultivo en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Respuesta 8.38.1.- Los informes preceptivos a solicitar son los que establezca la legislación específica correspondiente para los instrumentos de ordenación territorial (infraestructuras, costas, cultura, ...) que fija el efecto de los mismos y el plazo para su emisión. No obstante se incorpora la remisión a la normativa sectorial aplicable.

Por otra parte, se suprime de la ley el informe al órgano consultivo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que se trata de un órgano adscrito a la propia Consejería y su regulación esta prevista en su reglamento del funcionamiento. La solicitud de esta consulta no figura en la tramitación de los planes subregionales y tampoco está prevista en la legislación vigente en materia de ordenación del territorio y en cualquier caso se trata de una determinación reglamentaria.


8.39.- Artículo 44.

Se recomienda añadir en el apartado 1, subapartado a), el inciso final "*durante la vigencia del Plan*".

En relación con la documentación gráfica de los planes, referida en el apartado 2, subapartado e), se recomienda la utilización de cartografía georreferenciada, y analizar la posibilidad de fijar una escala homogénea para la planimetría.

Respuesta 8.39.- Aunque se considera innecesario porque jurídicamente la fuerza normativa de las disposiciones de carácter general solo alcanza el tiempo de vigencia y eficacia del Plan, Se acepta añadir el inciso "durante la vigencia del Plan" en el apartado 1.

Asimismo, se acepta especificar que la cartografía sea referenciada, como de hecho se exige desde años en los pliegos de prescripciones. No se considera conveniente ni necesario fijar escalas homogéneas para la planimetría, que en todo caso sería relevante para la reproducción impresa y objeto de desarrollo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	48/123	



reglamentario, y en todo caso de los pliegos de prescripciones técnicas particulares, en función del ámbito de cada Plan. La mención a la ortografía georreferenciada se entiende que es un error mecanográfico.

8.40.- Artículo 45.-

Se sugiere suprimir el apartado 5, por entender que la participación pública debe sujetarse a las previsiones del art. 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al tratarse de disposiciones de carácter general, en la que además de lo señalado en este apartado, se prevé audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Concluye que se opte, bien por reproducir el precepto de la norma básica, bien por remitir al mismo, o, para evitar el fenómeno de “lex repetita”, se suprima sin más.

Respuesta 8.40.- El precepto aludido (art.133.2 Ley 39/2015) regula de forma genérica la audiencia a los ciudadanos afectados a través del portal web correspondiente, así como la necesidad de recabar la opinión de asociaciones reconocidas legalmente que representen a personas afectadas.


No se comparte la valoración u opinión, no cuestión de legalidad, del Gabinete Jurídico que sugiere suprimir el apartado 5 del artículo 45. Este apartado profundiza y refuerza la colaboración de los ayuntamientos en la elaboración de los planes subregionales a cuyos ámbitos pertenecen, así como la de los organismos responsables de la prestación de los servicios públicos. El alcance de este apartado va más allá de las previsiones generales de la norma básica aludida, y establece un marco de participación reglada para actores relevantes en la fase de redacción Borrador del Plan, con el objeto de disponer de aportaciones que se consideran esenciales para la redacción del documento que se exponga a información pública. Todo ello en aplicación del objetivo de gobernanza insito en el principio de desarrollo sostenible.


8.41.- Artículo 46.-

8.41.1.- Se recomienda alterar la denominación del artículo, por entender que la gestión territorial entronca de forma más natural con la competencia de urbanismo.

Respuesta 8.41.1.- No se comparte la valoración del Gabinete Jurídico, ya que tal como se expone en el apartado 1, el objeto de la gestión territorial es impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas de los planes de ordenación territorial, y necesitan el concurso activo de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio. Esta función de impulso y coordinación se lleva a cabo a través de los programas coordinados, y su alcance y objetivos difieren de la gestión urbanística que tienen sus propios mecanismos e instrumentos.

Parece desprenderse del informe que la ordenación del territorio solo es un conjunto de normas sin aplicación efectiva en el territorio. Frente a ello debemos señalar que la competencia en materia de ordenación del territorio conlleva necesariamente la ejecución de las actuaciones que sean necesarias dentro de sus competencias. Por ello es necesario prever mecanismos de ejecución que incluyan en determinados supuestos la equidistribución, si hubiera cargas que repartir. Y entre los mecanismos de gestión, no solo prevé el texto los programas coordinados, sino todas aquellas técnicas que tradicionalmente han sido relacionadas solo con el urbanismo, ya que la ordenación del territorio no ha tenido una regulación completa y suficiente en nuestro acervo legislativo. Se trata de una competencia que ha venido consolidándose en el tiempo desde la Constitución de 1978, con una LOTA vigente insuficiente y por tanto que urge regular para garantizar su aplicación real y efectiva que pasa necesariamente por

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	49/123	



establecer en la ley los instrumentos de gestión necesarios para su la ejecución de sus determinaciones cuando competan a la Comunidad Autónoma.

8.41.2.- Considera necesario una regulación de los principales hitos del contenido, alcance y tramitación de los programas coordinados, sin que parezca diferirlo todo a la vía reglamentaria.

Respuesta 8.41.2.- Se acepta la sugerencia y se completa el artículo.

Artículo 46. Programas coordinados para la gestión territorial

1. Los programas coordinados son instrumentos de gestión territorial que tienen por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de ordenación del territorio
2. Los programas coordinados serán elaborados **y aprobados** por la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, **conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca**, y en coordinación y con la participación de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio.
3. Sin perjuicio de la documentación y determinaciones que reglamentariamente se establezcan, los programas coordinados para la gestión territorial incorporarán, al menos, el siguiente contenido:
 - a) Memoria justificativa y de descripción pormenorizada de las actuaciones propuestas.
 - b) Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras actuaciones ejecutadas o previstas por las Administraciones públicas.
 - c) Evaluación económica de las actuaciones y su programación temporal en el marco de los presupuestos de la comunidad autónoma.
 - d) Previsión de los instrumentos y mecanismos de desarrollo, gestión y ejecución de las actuaciones propuestas.
 - f) Medidas de seguimiento y control del cumplimiento del programa

8.42.- Artículo 50.-

8.42.1.- Se recomienda, por razones de seguridad jurídica, la formulación de un Anexo que enuncie las actividades de intervención singular con incidencia supralocal que pudieran declararse de interés autonómico.

Respuesta 8.42.1.-

Se propone aceptar la sugerencia del Gabinete Jurídico sin necesidad de incorporar un Anexo, sino modificando este artículo 2 de forma que se delimiten las actuaciones a las que se les presume interés supralocal, tal como se expone en la respuesta a las observaciones hechas al artículo 52 (apartado 8.43 del informe del G.J)

8.42.2.- En el subapartado c) del apartado 5 se recomienda sustituir "*licencia*" por "*acto de control preventivo municipal*", por si, en su caso, hubiese supuesto de actuaciones de carácter privado sujetas, en este contexto, a declaración responsable.

Respuesta 8.42.1.-

Dadas las características las actuaciones que se declaren de interés autonómico difícilmente serán objeto de declaración responsable. No obstante, se acepta la propuesta para amparar posibles actuaciones menores amparadas en la declaración que incida en los supuestos no sujetos a licencia, aunque omitiendo el carácter preventivo que no tiene en el caso de declaración responsable. Asimismo se amparan en estos

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	50/123



supuestos la posibilidad de sustituir la licencia por informe municipal en los casos en que la legislación específica así lo contemple, sustitución que ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, véase por ejemplo ST C 129/2013 y STC 142/2013.

8.43.- Artículo 52.-

Por una parte, y en relación con los apartados 1 y 2, se insiste en lo expuesto en la observación manifestada al artículo 50, relativa a la recomendación de incorporar un Anexo que enuncie las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, considerando no suficientemente precisa la remisión al artículo 2 del anteproyecto, argumentando que este último precepto no permite una interpretación sistemática y coherente del artículo 52.

Por otra parte, se manifiesta que, bajo el prisma de la adecuada colaboración, cooperación y respeto al principio de lealtad institucional, parecería contrario al orden de distribución constitucional de competencias que la materia "ordenación del territorio" pudiese condicionar mediante un informe vinculante (y, en caso de su no emisión, debiendo entenderse desfavorable) las competencias estatales sectoriales cuando éstas dispongan de un título más específico.

Respuesta 8.43.

En relación con lo expuesto para los apartados 1 y 2, se solicita objetivar el concepto de actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio. En este sentido, el artículo 2, a la hora de definir las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, establece:

" Dicha competencia comprende la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existente o futuros, que se ubiquen en más de un término municipal o cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio en los siguientes supuestos:

- a) El sistema de asentamientos.*
- b) Los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones, del agua y de la energía.*
- c) Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal.*
- d) Los usos y localización de las actividades económicas de interés supralocal sobre suelo rústico.*
- e) El uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos,*
- f) El paisaje, siempre que afecte a cualquiera de los supuestos anteriores.*

Estos supuestos recogen, en líneas generales, las variables territoriales previstas en la LOTA vigente para la valoración de la incidencia territorial de las actuaciones propuestas, y en este sentido proporcionan un marco general para informar que actuaciones tienen incidencia en la ordenación del territorio.

Se propone aceptar la sugerencia del gabinete jurídico sin necesidad de incorporar un Anexo, sino modificando este artículo 2 de forma que se delimiten las actuaciones a las que se les presume interés supralocal, y, como tales, tienen incidencia en la ordenación del territorio:

" cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio. En este sentido, se consideran que tienen incidencia supralocal las siguientes actuaciones:

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	51/123	



- a) **La alteración del sistema de asentamientos.**
- b) **Ejes de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes.**
- c) **Infraestructuras supralocales para ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones.**
- c) **Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal.**
- d) **Las actividades económicas de interés supralocal.**
- e) **Las que afecten al uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, y en especial cuando se afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.**

En relación con la posible afección del informe vinculante a las competencias estatales en materia sectorial, se pone de manifiesto que, tal como se establece en el apartado 4 del artículo 8 del Anteproyecto, "Dicho informe versará sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con las estrategias y planificación de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma".

Y además añade:

Se propiciará que la resolución de las discrepancias que pudieran plantearse entre ambas Administraciones se realice de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas que propondrán convenios o fórmulas de resolución de dichas discrepancias.

En cualquier caso, se propone añadir el inciso "sin perjuicio de los mecanismos de concertación establecidos en la legislación sectorial"

.../...

4. *Los órganos de la Administración General del Estado que, en el ejercicio de sus competencias, lleven a cabo actividades de planificación con incidencia territorial, deberán someterlas, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Dicho informe versará sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con las estrategias y planificación de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, **y se emitirá sin perjuicio de los mecanismos de concertación previstos en la legislación sectorial.** El plazo para su emisión será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que tiene carácter desfavorable.*

.../...

8.44.- Artículo 53.-

Se considera como novedad del Anteproyecto la suspensión cautelar las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística cuando afecten a determinaciones de los planes de ordenación del territorio, bien mediante acuerdo potestativo del Consejo de Gobierno con la formulación del Plan, o de forma reglada con el inicio de la exposición a información pública del Plan.

El Gabinete Jurídico no propone modificación alguna del articulado y se limita a plantear la necesidad de tener en cuenta el principio de autonomía local, que exige que deban preceptuarse los criterios de motivación, prudencia y proporcionalidad en el uso de esta cláusula potestativa, al tiempo que no impida la aprobación parcial de las determinaciones que no tengan trascendencia supralocal.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	52/123



Respuesta 8.44

En primer lugar, el artículo 53 no supone novedad alguna en el marco legal vigente, y su contenido incorpora las previsiones de la Disposición Adicional 5ª de la LOUA, y en ambos casos se especifica que la suspensión afecta a las determinaciones de incidencia o interés supralocal, tanto en la potestativa del Consejo de Gobierno en la formulación de los planes (apartados 1 y 2 del artículo 53), en la que debe especificar los contenidos de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados, como la genérica y reglada para todas las innovaciones del planeamiento que contravengan las determinaciones de los planes subregionales expuestos a información pública (apartado 3 del artículo 53).

Se trata de un mecanismo que garantice el respeto de los instrumentos de ordenación urbanística a la ordenación territorial. Precisamente esto sirve para defender las consideraciones que en el Título correspondiente a los instrumentos de ordenación urbanística se plantean, es decir, la simplificación de contenidos de los instrumentos de ordenación urbanística y la discrecionalidad que esta ley otorga a los Municipios para prever sus crecimientos están limitados por las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y deberán respetar el modelo territorial que la Comunidad Autónoma plantea.

Por tanto se aprecia cierta contradicción en el informe, ya que por un lado se critica la excesiva discrecionalidad de los instrumentos de ordenación urbanística y por otro, cuando se establecen límites e instrumentos que garanticen el respeto de la ordenación territorial como es este precepto, también se critica.

8.45.- Artículo 55.-


En relación con el apartado 2, que prevé la aplicación directa de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio a los jerárquicamente subordinados, en el caso de no adaptarse en los plazos señalados, se manifiesta que requerirá un juicio de proporcionalidad, caso a caso, en el establecimiento del plazo en cuestión.


Respuesta 8.45

La valoración del Gabinete Jurídico contiene un juicio de valor sin aportación concreta al articulado. El plazo para la adaptación de los planes subordinados jerárquicamente corresponde al Decreto de aprobación y como todas las disposiciones de carácter general deben determinarse con criterios de proporcionalidad.

TÍTULO IV (Observaciones 46 a 62)

8.46.- Artículo 61. El informe del Gabinete Jurídico entiende que los instrumentos de ordenación urbanística general son los únicos que deben incluir los criterios para las actuaciones de transformación urbanísticas. Se hace alusión al cumplimiento para las actuaciones de nueva urbanización del artículo 30, y que estas deben estar previstas en el Plan General de Ordenación Municipal. Así mismo se indica que no debe trasladarse aquí la reserva de las zonas verdes ni de la vivienda protegida. Finalmente informa que deberá modificarse la redacción conforme a lo expuesto en los puntos a), c) y d) del informe de GJ.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	53/123	



Respuesta 8.46: Se acepta, revisándose la redacción para el punto 1 del artículo 61, aunque se incluyen expresamente los instrumentos de ordenación en los que pueden establecerse criterios para las actuaciones de transformación urbanística, que incluye también a los Planes de Ordenación urbana, que no se configuran como instrumento de ordenación general en el texto.

Se considera que la decisión sobre la delimitación de aquellas ATUs de nueva urbanización que se prevean desarrollar a corto plazo es parte de la definición del modelo de ciudad, debiendo identificar el PGOM aquellas que estime necesarias o convenientes, debiendo delimitarse las que vayan siendo necesarias en el medio y largo plazo a través del procedimiento descrito en el artículo 30 del Anteproyecto, por lo que no procede realizar la corrección propuesta por el GJ.

Por otro lado, los mencionados criterios y directrices se desarrollarán reglamentariamente, estableciendo este artículo únicamente que deberán incluir, entre otras cuestiones, los destinados a garantizar la equidistribución de cargas y beneficios. Por lo tanto, no se considera procedente introducir modificaciones como consecuencia de esta observación del informe del GJ.

Damos por reproducida en este punto la STC 86/ 2019, FJ 8A.


En relación al apartado cuarto, se considera parcialmente acertada la observación realizada por GJ, proponiéndose la revisión del mismo, en concreto:


- No trasladar la reserva del 10% de la superficie de las actuaciones de nueva urbanización para zonas verdes al artículo 31. Deberes de la promoción de las actuaciones de nueva urbanización, ya que se considera que el deber de cesión ya está recogido en la letra a) de dicho artículo, siendo la reserva de zonas verdes una directriz para la ordenación urbanística de las actuaciones, no un “deber” de la promoción de las ATUs. El Texto Refundido estatal recoge estas consideraciones en el apartado de deberes de la promoción de las ATUs ya que no tienen competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, no así la legislación autonómica.
- Especificar que la reserva del 10% para zonas verdes es un mínimo y se debe realizar tanto si la ATU de nueva urbanización viene prevista en el PGOM como si se delimita posteriormente.
- Recoger las consideraciones sobre la precisión de la modulación de la reserva.

Además de la propuesta contenida en el informe del Gabinete Jurídico se incluye un nuevo apartado e) que completa la regulación sobre la previsión de vivienda protegida en los instrumentos de ordenación urbanística. En este apartado se establece, conforme a la legislación básica estatal, que los instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación urbanística de uso residencial deben prever los suelos destinados a la dotación pública de vivienda protegida en régimen de alquiler, cuando la misma sea exigida por los planes de vivienda o quede justificada su necesidad en el instrumento de ordenación.

En relación al apartado quinto, se propone la revisión de la redacción del mismo. Nos remitimos a lo expuesto anteriormente para la reserva de zonas verdes, considerando que es adecuada la inclusión en este artículo al tratarse de directrices de ordenación.

Por otro lado, se propone la sustitución del concepto “vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión u otras formas de protección pública” por el de “vivienda protegida”.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	54/123	



En cuanto al apartado sexto, se considera que se deberá modificar la redacción conforme a lo expuesto en los puntos a), c) y d) del informe de GJ.

En cuanto al punto b), se considera que las directrices son para toda la ordenación urbanística, siéndoles de aplicación, por lo tanto, a todos los instrumentos de ordenación urbanística (a cada uno en función de su nivel de determinaciones).

Se revisa el apartado 6 incluyendo la posibilidad de segregar el dominio público y privado del vuelo y el subsuelo de las dotaciones públicas, conforme a las fórmulas previstas en la legislación básica hipotecaria y del suelo, siempre que este previsto en los instrumentos de ordenación, debiéndose garantizar la integridad y funcionalidad de los servicios públicos a los que se destine el suelo. Conforme a la regulación propuesta en el artículo 93.3 cuando el instrumento de ordenación urbanística asigne al subsuelo usos susceptibles de aprovechamiento urbanístico estos deberán tenerse en consideración en la actuación reparcelatoria al objeto de garantizar la justa distribución de cargas y beneficios. Esta previsión se incluyó en el TRLSE aunque fue anulado por el TC, no por el contenido, sino porque invadía competencias autonómicas.

8.47.- Artículo 63: Se solicita que se desarrollen los elementos que conforman el “modelo general de ordenación del municipio”, así como “los criterios y directrices” para la ordenación urbanística. Vuelve a incidir en el el PGOM recoja todas las actuaciones de nueva urbanización, con independencia del procedimiento “excepcional” de delimitación previa. Se solicita modificar en este artículo la regla de caducidad establecida en el artículo 24.3.d) para la delimitación de las ATUs. Por último, se propone la corrección sobre el carácter normativo, de directriz o recomendaciones de los instrumentos de ordenación urbanística.

Respuesta 8.47: Se considera que el párrafo introductorio del punto 1 del artículo 63 describe convenientemente los principales elementos que conforman el concepto de “modelo general de ordenación del municipio”, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.

En el apartado 8.87 del informe del Gabinete Jurídico se cuestiona el término de “sistemas locales” que se usa habitualmente en planeamiento, aunque no está contemplado expresamente en la LOUA, por lo que se solicita se use el término “sistemas generales”. En relación a este tema, aclaramos que en esta Ley los “sistemas generales” (que dan servicio a toda la ciudad) no incluyen a los “sistemas locales” (que da servicio a una parte de la ciudad).

Así en el apartado b) de este artículo se incluye, como componente del esquema de los elementos estructurantes y del futuro desarrollo urbano, entre otros: “los sistemas generales de espacios libres y zonas verdes, movilidad, equipamientos comunitarios y las redes de infraestructuras y servicios...”. Estos cuatro grupos se desglosarán reglamentariamente, incluyendo, en su caso, estándares en algunos de ellos. Además, en el Título II y V se determina qué suelos son de cesión obligatoria al Ayuntamiento, es decir, los suelos destinados a dotaciones públicas, ya sean sistemas generales o locales.

En relación al apartado primero, letra f), es preciso remitirse a los comentarios sobre el artículo 61 de la LISTA en el sentido de que se considera suficiente el contenido sobre los criterios y directrices para la ordenación urbanística en el Anteproyecto, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario. Además se considera que la decisión sobre la delimitación de las ATUs de nueva urbanización es parte de la definición del modelo de ciudad, debiendo identificar el PGOM aquellas que estime necesarias o convenientes para el desarrollo de la ciudad a corto plazo, por lo que no procede realizar la corrección propuesta por el GJ.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	55/123



No obstante lo anterior, se acepta la consideración de modificar este artículo introduciendo la regla de caducidad establecida en el artículo 24.3.d) para la delimitación de las ATUs por el procedimiento en él descrito, de forma que también sea de aplicación a las ATUs delimitadas en los PGOM, POU y PBO. Por ello se propone revisar la redacción del punto 1.f) del artículo 63.

Se revisa el apartado segundo del artículo 63 conforme a lo expuesto en esta observación, desarrollando, al menos, las determinaciones con carácter normativo en suelo rústico (ya que el PGOM también podrá contener directrices y recomendaciones sobre esta clase de suelo). Se considera que no todas las determinaciones sobre suelo rústico deberán tener el carácter de norma, lo que dejaría sin efecto la segunda observación del informe de GJ. Se aclara que todas las determinaciones sobre suelo rústico tienen carácter de normativa, a excepción de las actuaciones de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización no delimitadas, para las que el PGOM debe contener necesariamente "criterios y directrices".

8.48.- Artículo 64. El informe del Gabinete Jurídico incide en que debe concretarse más el contenido del Plan de Ordenación Intermunicipal, en comparación con la LOUA.

Respuesta 8.48. Tal y como se ha expuesto anteriormente, se considera adecuado el nivel de definición del PGOM en el Anteproyecto, sin perjuicio de su necesario desarrollo reglamentario, y, en consecuencia, se considera que el contenido del POI, al remitirse al anterior, también es suficiente. Por lo tanto, no se considera procedente introducir modificaciones como consecuencia de esta observación del informe del GJ.

8.49.- Artículo 65. El informe del Gabinete Jurídico vuelve a incidir en que debe concretarse más el contenido, en este caso, del Plan Básico de Ordenación Municipal.

Respuesta 8.49. Se admite en este caso la propuesta, conforme a lo expuesto en esta observación del GJ, desarrollando el contenido mínimo del Plan Básico de Ordenación Municipal, remitiéndolo a los distintos apartados del contenido del PGOM y del POU, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario.

8.50.- Artículo 66. El informe del Gabinete Jurídico asimila la ordenación estructural al contenido de los instrumentos de ordenación urbanística general y ordenación pormenorizada a los instrumentos de ordenación urbanística detallada, por lo que propone corregir este artículo con ese concepto. Se solicita además corregir la regla de caducidad del artículo 24.3.d).

Respuesta 8.50.: La LISTA no establece los niveles de ordenación estructural y pormenorizada, por lo que no puede establecerse estos niveles (que son propios de la LOUA) a la hora de realizar consideraciones.

Las consideraciones sobre las competencias de aprobación e informe se analizan en el punto correspondiente al artículo 75 del anteproyecto.

En cuanto al apartado primero, letra f), las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones urbanísticas se definen correctamente en la nueva redacción del artículo 23.1 del Anteproyecto, por lo que no se considera necesario introducir más modificaciones por este punto del informe del GJ.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	56/123	



No obstante lo anterior, se acepta modificar este artículo introduciendo la regla de caducidad establecida en el artículo 24.3.d) para la delimitación de las ATUs por el procedimiento en él descrito de forma que también sea de aplicación a las ATUs delimitadas en los PGOM, POU y PBO. Por ello se propone revisar la redacción del punto 1.f) del artículo 66.

8.51.- Artículos 67 y 68. El informe del Gabinete Jurídico vuelve a incidir en asimilar la ordenación estructural al contenido de los instrumentos de ordenación urbanística general y ordenación pormenorizada a los instrumentos de ordenación urbanística detallada, por lo que propone corregir este artículo con ese concepto.

Respuesta 8.51.: La LISTA no establece los niveles de ordenación estructural y pormenorizada, por lo que no puede establecerse estos niveles (que son propios de la LOUA) a la hora de realizar consideraciones.

El contenido de la ordenación detallada está definido en el punto 1 del artículo 66 sobre las determinaciones del Plan de Ordenación Urbana, no considerándose necesario hacer una remisión a dicho artículo, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario.


8.52.- Artículo 75

8.52.1-. El informe del Gabinete Jurídico incide que se está haciendo una renuncia a las Competencias propias de la Comunidad Autónoma respecto a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística. Se equipara las competencias autonómicas con las determinaciones de la ordenación estructural de la LOUA.

Respuesta 8.52.1. No se comparte que el reparto de competencias contemplado en el presente anteproyecto, basado en el reconocimiento pleno de las competencias locales en materia de planeamiento urbanístico, vaya más allá del reconocimiento de las funciones propias integrantes de la autonomía local constitucionalmente garantizada; ni que dicho reconocimiento suponga una renuncia por parte de la Comunidad Autónoma a las competencias que en esta materia le corresponden, que básicamente se corresponderían con las del control de legalidad, y garantía de los intereses supralocales afectados por el instrumento de ordenación urbanística de que se trate.

En este sentido, la STC 240/2006, de 20 de julio de 2006, FJ 10, “*debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, «en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, «lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación» (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2) “*

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	57/123	



En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril, establece en su fundamento jurídico 12 que *“la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención -de alcance diverso- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio.”*

Y más adelante establece que *“esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque constitucional, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores.”*

Como señala la STS 2752/2018 *“ A salvo ese contenido mínimo de la autonomía local, estamos ante “un concepto jurídico de contenido legal” que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que debe necesariamente ser respetado por el legislador para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno. Respeto igualmente exigibles a las demás Administraciones en la aplicación de las leyes y en las relaciones con los entes locales, de conformidad con la interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional”.*

Las competencias plenas municipales en el planeamiento urbanístico se encuentran reconocidas por tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que determina asimismo que corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación de las atribuciones de los entes locales, ponderando en todo caso el alcance e intensidad de los intereses locales y supralocales implicados. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, a la que se alude en el informe del Gabinete Jurídico, determina en su fundamento jurídico 9 que *“en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de atribuir funciones. (...) Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.”*

Y respecto a la materialización de la tutela del interés supramunicipal por parte de la Comunidad Autónoma, a través de la emisión de un informe, el citado Tribunal señala que *“en este sentido, hay que recordar que ya nos hemos pronunciado sobre la idoneidad del trámite de informe preceptivo como técnica para asegurar la presencia de los intereses supralocales (...), y acerca de cómo el carácter vinculante que tiene en algunos casos, convierte la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia.”*

Añadir también que, como se señala en la sentencia citada, *“la comunidad autónoma dispone de otros mecanismos que le aseguran poder controlar y supervisar los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación, garantizando la efectiva tutela de los intereses supralocales y un control de legalidad.”*

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	58/123



En el caso del presente anteproyecto, y entre otras cuestiones, dichos mecanismos se encuentran en las directrices de ordenación establecidas en el artículo 61, de obligado cumplimiento para los diferentes instrumentos de ordenación urbanística. Y asimismo, esta tutela de los intereses supralocales se encuentra contenida en los instrumentos de ordenación territorial, que aportan a los instrumentos de ordenación urbanística y a la planificación sectorial el escenario de referencia territorial.

Y en todo caso hay que señalar que, tal como establece la disposición transitoria cuarta del presente anteproyecto, en tanto no se revise el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, precisamente para garantizar que solo los Municipios podrán aprobar su ordenación general cuando exista un marco normativo territorial adaptado a las nuevas realidades sociales, ambientales y económicas, debiendo en todo caso las determinaciones de dicho modelo territorial.


Como ha señalado la jurisprudencia constitucional, "la autonomía local prevista en los artículos 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta básicamente en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañan, graduándose -concluye el Tribunal- la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (SSTC 32/1981, fdto. Jco. 4º y 40/1998, de 19 de febrero, fdto. Jco. 39º).


De la misma forma que esta ley, algunas leyes autonómicas (Cantabria, Galicia en determinados supuestos, Asturias), avalado por el TC en STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 A) c)], han avanzado en esa dirección, atribuyendo a los municipios la facultad de aprobación definitiva, condicionada por el informe vinculante de la Administración autonómica en cuanto a los aspectos del plan que puedan afectar a intereses supralocales. Esta fórmula es correcta para articular las competencias concurrentes en este ámbito cuando estén aprobados instrumentos de ordenación del territorio que el planeamiento urbanístico deba respetar, pues en tal caso el control autonómico es efectivamente ejercido estableciendo de forma previa el marco que deben respetar los instrumentos de ordenación urbanística aprobados por los Municipios y emitiendo el correspondiente informe preceptivo y vinculante en el proceso de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la idoneidad del trámite de informe preceptivo como técnica para asegurar la presencia de los intereses supralocales [SSTC 51/2004, de 13 de abril , FJ 12; 240/2006, de 20 de julio , FJ 13, y 154/2017 , FJ 7 c)], y acerca de cómo el carácter vinculante que tiene en algunos casos, convierte la "aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia" [STC 149/1991, de 4 de julio ,FJ 7 A) c)].

Como ya se ha expresado con anterioridad, el art 6 de la LAULA establece que: las competencias propias que la ley atribuye a las Entidades Locales son Mínimas pudiendo el legislador ampliarlas, sin renuncia de sus competencias.

Artículo 6. Principios generales. 1. Las competencias de municipios y provincias se determinarán por ley. 2. Las competencias locales que determina la presente ley tienen la consideración de propias y mínimas, y

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	59/123	



podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales. 3. La determinación de competencias locales se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía. La legislación tomará en consideración, en su conjunto, a la comunidad política local, integrada por municipios y provincias, al valorar la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las entidades locales o las necesidades de eficacia o economía.

Con base en todo lo anterior, no se considera que la regulación contenida en el presente anteproyecto, en relación a la competencia para la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística, suponga una renuncia por parte de la Comunidad Autónoma de las competencias que ostenta en materia de ordenación del territorio y urbanismo, considerándose que la tutela de los intereses supramunicipales afectados a través de la emisión de un informe autonómico, es conforme con la interpretación competencial que efectúa el Tribunal Constitucional.

Por último, hay que señalar que se realizan continuas referencias en el informe a las determinaciones de la ordenación estructural o pormenorizada. Contemplándose dicho concepto en la legislación vigente, éste no forma parte del presente anteproyecto, no procediendo por seguridad jurídica su referencia en el articulado del mismo. El modelo general de ordenación del municipio integra las determinaciones incluidas en el artículo 63 del anteproyecto, reiterándose que, en base a lo señalado en los apartados anteriores, y sin perjuicio de la necesaria tutela autonómica de los intereses supralocales afectados, dicho modelo es competencia municipal.

8.52.2. Se incide en el tema de las competencias entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, en este caso respecto de las modificaciones o revisiones. Se solicita suprimir el término “ámbito supramunicipal” por “incidencia supralocal”. En base al argumento de las competencias, se propone sustituir el informe preceptivo y vinculante por la competencia de aprobación definitiva.


Respuesta 8.52.2. No se acepta la propuesta. Si el Ayuntamiento tiene la competencia para aprobar el instrumento que define el modelo general de ordenación, por coherencia ostentará asimismo la competencia para su revisión o modificación. Ello es independiente de la necesaria tutela de los intereses supralocales que, en un caso u otro, se vean afectados, tutela que se materializará a través del informe a emitir por el órgano autonómico.


Sí se acepta el eliminar del apartado segundo, letra a) la referencia al “ámbito supramunicipal”, manteniendo la “incidencia supralocal”, compartiéndose que el hecho de rebasar el ámbito del municipio no implica que se afecten a intereses supralocales. Estos pueden concurrir en actuaciones que se realicen en un solo término municipal o en varios en atención al bien jurídico afectado, no al criterio de delimitación de términos municipales.

En relación a las observaciones relativas al apartado segundo, letra b), no se comparten, remitiéndonos a lo ya señalado en el apartado 8.52.1 anterior.

8.53.- Artículo 76. Se afirma el carácter preceptivo para todos los instrumentos urbanísticos de las consultas públicas previas del art. 133.1 de la Ley 39/2015, sobre el procedimiento administrativo común. Se solicita eliminar el inciso final del apartado segundo, por innecesario.

Respuesta 8.53. No se acepta. Se ha establecido el carácter facultativo de las consultas previas en la tramitación de determinados instrumentos de ordenación urbanística (excluidos los de ordenación

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	60/123	



urbanística general y el Plan de Ordenación Urbana), considerando lo dispuesto en la disposición adicional primera apartado 1 de la Ley 39/2015 sobre los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales, conforme a la cual los procedimientos que no exijan alguno de los trámites o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a estos, por dichas leyes especiales.

El procedimiento administrativo para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística es sin duda un procedimiento especial, completamente distinto al procedimiento para la aprobación de las disposiciones de carácter general (reglamentos), en el que, además, la participación ciudadana queda garantizada durante la tramitación. Por ello, atendiendo al objeto de estos instrumentos se ha estimado ajustado a la legislación básica de aplicación, establecer que el órgano competente para iniciar la tramitación sea el que valore la procedencia de realizar o no dicho trámite según el caso concreto.

La referencia al FJ 7º, apartado b, de la STC 55/2018, de 24 de mayo, se entiende hecha al apartado c de dicho FJ 7º que es el relativo a la elaboración de reglamentos.

Expuesto lo anterior, se mantiene la redacción del apartado primero.

En relación al apartado segundo, se acepta la propuesta, eliminándose los últimos incisos del apartado.

8.54.- Artículo 77. Se solicita sustituir la expresión “concretará y definirá”. Se solicita eliminar la equiparación de “avance” con “borrador del plan” definido en la legislación ambiental.

Respuesta 8.54. Se acepta la propuesta de sustituir la expresión “concretará y definirá” por “contendrá orientaciones acerca de”, procediéndose a revisar la redacción del primer apartado del artículo.

En cuanto al apartado tercero, se mantiene la actual redacción, considerando que la referencia que se realiza no supone en ningún caso invadir la materia objeto de la legislación ambiental. Se trata únicamente, por razones de seguridad jurídica, de definir qué documento del procedimiento urbanístico regulado en el presente anteproyecto, se corresponde con el definido con carácter general por la legislación ambiental.

8.55.- Artículo 78. Se solicita eliminar la equiparación de “aprobación ambiental” con “versión preliminar del plan” definido en la legislación ambiental, en el apartado segundo. Se solicita nueva redacción para las funciones del órgano colegiado de coordinación urbanística. Se propone corregir el apartado 4 y eliminar la referencia a la “propuesta final del plan”. Por último se propone una redacción alternativa del apartado 7.

Respuesta 8.55: En cuanto al apartado segundo, no se comparte la observación, manteniéndose la actual redacción, en base a las consideraciones realizadas en la respuesta 8.54.

En relación al apartado tercero, párrafo segundo, no se comparte la apreciación realizada, toda vez que la alusión a “coordinar el contenido y alcance de los diferentes pronunciamientos” es idéntica a la existente en la legislación vigente, en concreto en el artículo 32.1.2º) de la LOUA, según la redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	61/123



En relación al apartado cuarto, reglamentariamente se concretarán los procedimientos concretos en los que caben los trámites establecidos en el mismo. Si se acepta en este apartado la observación realizada relativa a la letra b) del apartado, sustituyéndose la comunicación por “solicitud de informes” a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos, en consonancia con el artículo 25.7 del TRLSRU, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En cuanto a los informes señalados en el artículo 22.3 del citado texto refundido, se considera que éstos ya quedan incluidos en el apartado 3 del artículo 78 del presente anteproyecto, en el caso de que sea preceptiva su emisión. En todo caso, el citado artículo del TRLSRU se refiere a la sostenibilidad ambiental del instrumento, señalando en el último párrafo del apartado tercero, que estos informes serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental.

En cuanto al trámite previsto en la letra c) del apartado cuarto, no se comparte la apreciación, estando dicho trámite ya previsto en la legislación vigente, concretamente en el artículo 32.1.2ª) de la LOUA.

En relación al apartado quinto, hay que señalar que las modificaciones habrán de entenderse sustanciales cuando afecten al modelo de ordenación, y, como se señala en el mismo, supongan el ejercicio de la potestad planificadora en el sentido señalado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia. En este apartado sí se acepta corregir la redacción del último inciso del párrafo.

En cuanto al apartado séptimo, se acepta la redacción alternativa planteada en el informe.

En este artículo se incluye un nuevo apartado 2, con la regulación contenida actualmente en el apartado segundo del artículo 84, relativo a la suspensión de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas tras la aprobación inicial del instrumento, lo que supondrá la reenumeración de los siguientes apartados.

8.56.- Artículo 79. Se propone corregir la letra a) del apartado 1 al objeto de su mejor interpretación, y limitar a uno el plazo de dos años establecido en las letras a) y b) del citado apartado. Se vuelven a efectuar referencias a las determinaciones de la ordenación estructural o pormenorizada a los efectos de la definición de deficiencias sustanciales. Se propone corregir el plazo de inicio indicado en el apartado 2.

Respuesta 8.56. Se corrige la redacción de la letra a) del apartado primero, al objeto de su mejor interpretación. Por el contrario, no se comparte la apreciación realizada en relación al último párrafo del citado apartado. Según la redacción actual, la parte no aprobada podrá ser suspendida o denegada, y, en el caso de que la parte suspendida no sea subsanada en plazo, se entenderá denegada, uniéndose así a aquellas partes del instrumento ya denegadas en primera instancia. No ha de interpretarse la suspensión por tanto como un trámite previo a la denegación; ésta puede acordarse respecto a concretas partes del instrumento de forma independiente.

En cuanto al cuestionamiento del plazo de dos años establecido en las letras a) y b) del citado apartado para la subsanación de las deficiencias sustanciales, hay que señalar que la legislación vigente no prevé plazo alguno para el levantamiento de las suspensiones, derivándose de ello problemas de inseguridad jurídica. De la praxis en la tramitación de estos expedientes de levantamiento de suspensión, que conllevan frecuentemente una tramitación compleja, en determinados aspectos análoga a la propia tramitación del instrumento principal, se considera adecuado mantener dicho plazo de dos años.

Se reitera lo señalado en el apartado 8.52 en relación a las continuas referencias en el informe a las determinaciones de la ordenación estructural o pormenorizada, no contemplándose dichos conceptos en el presente anteproyecto. Las deficiencias sustanciales habrán de interpretarse en relación a su afección al modelo de ordenación propuesto.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	62/123



En cuanto a la observación realizada en relación al apartado segundo, no se acepta establecer el inicio del plazo de aprobación en el acuerdo de inicio, dado que no es hasta la aprobación inicial del instrumento, desde que se pone de manifiesto una concreta propuesta de ordenación, siendo el acuerdo de formulación una mera declaración de la intención de tramitar el instrumento. En este sentido, la tramitación previa a la aprobación inicial se incluye en el presente anteproyecto como “actos preparatorios”, a diferencia de la tramitación posterior que se incluye en el apartado de “procedimiento”.

8.57.- Artículo 80. Se propone corregir el primer párrafo de conformidad con la legislación básica estatal respecto al derecho a la iniciativa para las actuaciones de transformación urbanística. Se solicita eliminar el calificativo de vinculante del final del apartado c), extendiendo los efectos de todos los informes preceptivos.

Respuesta 8.57: Se acepta revisar la redacción del primer párrafo del artículo, sustituyendo la alusión a las “personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística”.

En relación al último inciso de la letra c), se mantiene el término “vinculante”. La legislación reserva el carácter vinculante de los informes a aquellas materias para los que el órgano que los emite ostente competencias exclusivas, siendo para estos casos para los que el presente anteproyecto determina la exclusión del silencio positivo en caso de pronunciamiento favorable. No está justificado extender dicho tratamiento a competencias compartidas con otras administraciones.

8.58.- Artículo 81. Se solicita completar el artículo respecto de cada instrumento complementario de ordenación.

Respuesta 8.58. Se revisa la redacción del artículo, incluyendo determinaciones relativas a la tramitación de los instrumentos complementarios de ordenación.

8.59.- Artículo 84. Se solicita trasladar la suspensión de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas al artículo 78 sobre el procedimiento.


Respuesta 8.59. Se traslada el apartado segundo de este artículo, relativo a la suspensión de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas tras la aprobación inicial de un instrumento, como un nuevo apartado del artículo 78, que regula el procedimiento, lo que supondrá la remuneración de los siguientes apartados.


Derivado de las observaciones recogidas en el apartado siguiente, este artículo se renumera como 85.

8.60.- Artículo 85. Se solicita alterar el orden de los artículos 84 y 85. Se solicita añadir un inciso final en la letra b) y corregir la letra c), ambos del apartado 2.

Respuesta 8.60. Se acepta cambiar el orden de este artículo relativo a los “efectos de la entrada en vigor”, que pasaría a renumerarse como artículo 84, con el actual artículo 84, relativo a la “vigencia y suspensión”, que pasará a renumerarse como artículo 85.

En cuanto a la observación realizada relativa al apartado segundo, letra b), se acepta, incluyendo el inciso.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	63/123	



Se acepta asimismo, trasladar el apartado tercero, a la letra c) del apartado segundo, así como incluir el término “excepcional” y el adverbio “excepcionalmente”, en los subapartados 1º) y 2º) de la letra c) del apartado cuarto. El traslado citado supone la reenumeración de los apartados del artículo.

8.61.- Artículo 86. Se solicita cambiar el término “modificación” por el de “innovación” al que hace referencia el apartado 1.

Respuesta 8.61. Se acepta la sustitución del término “modificación” por el de “innovación” en el apartado primero del artículo. No se comparte sin embargo la apreciación de que la regulación de este artículo supone una remisión en blanco al reglamento. En todo caso, el contenido y procedimiento dependerá del alcance de la innovación, siendo de aplicación lo regulado en el segundo párrafo del apartado primero del artículo, en cuanto que la nueva ordenación deberá fundarse en la mejora del bienestar de la población y en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad urbanística.

En cuanto al concepto de revisión, se considera este suficientemente definido, a nivel del presente anteproyecto de Ley, como aquel que supone un cambio en el modelo de ordenación establecido en el instrumento de ordenación urbanística, sin perjuicio de que reglamentariamente se pormenoricen los supuestos en los que proceda dicha revisión.

8.62.- Artículo 87. Se solicita eliminar este artículo, por una supuesta invasión de la autonomía municipal. Se solicita, no obstante, cambiar el término “modificación” por el de “innovación”.


Respuesta 8.62. No se acepta la propuesta de eliminación de este precepto, considerándose injustificada la apreciación realizada sobre que el mismo invade la autonomía local, dado que este procedimiento carece de capacidad planificadora, siendo su único objeto refundir la ordenación ya aprobada por la administración local en ejercicio de su potestad de planeamiento, con la finalidad de garantizar los principios de seguridad jurídica y transparencia. Es práctica habitual modificar continuamente los instrumentos de ordenación creando una maraña de textos de la que resulte prácticamente imposible deducir las condiciones urbanísticas aplicables a una parcela.


En este sentido, el artículo 5.c) del TRLSRU establece que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio y la ordenación urbanística.

Y el artículo 5.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que, entre otros, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

No casa bien esta consideración con otras realizadas en el informe en relación con la autonomía municipal en materia de urbanismo.

Si se procede a sustituir el término “modificación”, por el de “innovación”, que incluye al primero así como a las revisiones.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	64/123	



TÍTULO V (Observaciones 63 a 94)

8.63. Artículo 88 La ejecución urbanística. Alcance y principios.

8.63.1. Se recomienda incluir un precepto para el supuesto de existencia de bienes de dominio público en la correspondiente unidad de ejecución.

Respuesta 8.63.1: El artículo 92.2 del Anteproyecto de Ley recoge expresamente que el tratamiento de los bienes de dominio público que hagan los proyectos de reparcelación deberá de ajustarse a los criterios, procedimiento y contenido que se establezca reglamentariamente.

Junto a ello, nótese que respecto a la desafectación y mutación demanial hay que estar al grupo normativo por el que se regulan los patrimonios públicos en nuestro ordenamiento jurídico, que junto al art. 132 CE, tiene su norma básica de cabecera en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, sin perder de vista las diversas leyes sectoriales que vienen a regular alguno de los distintos bienes que integran el demanio público. Además, en Andalucía, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y con respecto a los bienes locales, junto a las respectivas normas generales regulatorias del régimen local, en nuestra Comunidad Autónoma encuentra soporte normativo en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de los bienes de las Entidades Locales de Andalucía, normativa complementada por el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.


Por ello que, siguiendo el objetivo recogido en el punto 2 del apartado I de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, el tratamiento de los bienes de dominio público será objeto de desarrollo reglamentario.


8.63.2. Tras afirmar que la gestión urbanística aparece como uno de los aspectos de la ejecución urbanística y que era una cuestión que no estaba tan clara en la LOUA, se recomienda una división más clara y sistemática de lo que comprende la gestión, la ejecución material y los demás aspectos de la ejecución urbanística, tal como refleja el actual art. 86 de la LOUA.

Respuesta 8.63.2: Partiendo del hecho que queda perfectamente recogido que la ejecución urbanística comprende la gestión y la ejecución material, no se comparte que lo reflejado en el art. 86 de la LOUA posea una división más clara o sistemática, o cuanto menos no es válida en el marco de este Anteproyecto de Ley. Es más, el texto realiza un enorme esfuerzo por diferenciar entre la ejecución material y la gestión, concepto este último tradicionalmente más amplio e impreciso que, ahora, sin embargo quedaría acotado y precisado en un texto legal.

El apartado 1 del art. 88 del Anteproyecto de Ley acota claramente el objeto último o común tanto de la gestión como de la ejecución material, y se completa con los apartados 2 y 3 del mismo artículo que diferencian los modos en los que se llevará a cabo la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística y de las actuaciones urbanísticas. El tipo de actuación y el modo en que se lleva a cabo la actividad de ejecución determinarán el objeto y actuaciones concretas en cada caso conforme al contenido desarrollado en los Títulos V y VI, como por ejemplo la necesidad de establecer un ámbito o no porque éste ya venga establecido.

8.64. Artículo 89 Esferas de actuación pública y privada.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	65/123	



8.64.1. Se realiza advertencia al apartado 2, comparando con artículo 85.2 de la LOUA, en relación a la atribución íntegra de la actividad de ejecución que realiza ésta última a la Administración pública cuando tenga por objeto dotaciones y que no se recoge en ese sentido en el Anteproyecto de Ley, por desconocerse si ésta es la intención o ha sido involuntario.

Respuesta 8.64.1: A este respecto indicar que en absoluto ha sido involuntario y así se desprende del desarrollo del Título y se fundamenta en la Exposición de Motivos. El objetivo 6 del apartado I de la Exposición de Motivos apunta a la necesidad de potenciar la colaboración público-privada y recoge que *“es evidente que la dirección del proceso urbanístico corresponde y debe corresponder sin discusión a las Administraciones públicas, pues la ordenación urbanística es innegociable, debiendo responder al interés general, y corresponde a las Administraciones Públicas competentes el control de la misma, pero dicha responsabilidad no debe estar reñida con la necesaria clarificación del importante papel que debe desempeñar la iniciativa privada, especialmente la de carácter empresarial, en la gestión y ejecución de los planes, así como el de las entidades colaboradoras, cuando legalmente sea posible”*. Además, se apunta la relevancia especial que cobra dentro del modelo de gestión el suelo urbano, que es donde mayor importancia tiene la actividad de ejecución que tiene por objeto dotaciones, y al que *“se pretende dotar (...) de un régimen jurídico adecuado, con una mayor flexibilidad, removiendo los obstáculos legales que han impedido su viabilidad técnica y económica y con respeto absoluto a la legislación básica estatal en materia de suelo”*. En definitiva, dotar a la gestión del suelo urbano de un régimen más flexible y completo para hacer factible la apuesta por la ciudad existente.

No se fundamenta por parte de Gabinete Jurídico que tal previsión sea contraria a derecho, limitándose a una advertencia o consideración sobre el contenido del art. 25 del vigente Reglamento de Planeamiento por la que dichos usos se destinan a la colectividad, a la sociedad en su conjunto. Sin entrar a valorar esta última afirmación hemos de indicar, en primer lugar, que dicho reglamento seguirá aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente ley y otras disposiciones, tal y como se recoge en la Disposición Transitoria séptima, mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera. En modo alguno puede condicionar un Reglamento de 1978 a la nueva norma y mucho menos plantearlo como parámetro de legalidad.

En segundo lugar, la forma en la que se lleve a cabo la actividad de ejecución que tenga por objeto la obtención de sistemas generales (dotaciones según denominación del Informe) nada tiene que ver con el uso o destino público de las mismas, o al menos no lo condiciona, y será conforme al régimen establecido en el Anteproyecto de Ley.

Se recuerda por Gabinete Jurídico que las actividades que implican el ejercicio de potestades públicas o de autoridad, solo podrán ser ejercidas por las Administraciones Públicas competentes, sin entrar a valorar si esta cuestión se infringe en algún precepto concreto del Anteproyecto de Ley. En este sentido, se hace innecesario recoger tal previsión pues no sería más que reiterar la consabida regla general concerniente a los límites al ejercicio de la potestad organizativa a efectos de la creación de entidades de Derecho privado y de gestión indirecta de servicios conforme a la cual en ningún caso podrán realizar actividades que impliquen el ejercicio de autoridad.

Por último, se recoge en el informe que el contrato de gestión de servicio público, como tal denominación, no forma parte de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, por lo que debe acomodarse dicha nomenclatura a dicho texto legal.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	66/123



En primer lugar, indicar que esta Consideración Jurídica la entendemos realizada al apartado 3.b) del artículo 89 del Anteproyecto de Ley y no al apartado 2 del mismo artículo. A este respecto indicar que se siguió el criterio aportado en fase de audiencia por la Consejería de Hacienda, Industria y Energía que proponía hacer referencia a contrato de gestión de servicios públicos. Con ello entendemos que refería el objeto del contrato con independencia de la nomenclatura que la legislación en materia de contratos del sector público pudiera darle, y que en la actualidad sería *contrato de concesión de servicios*. Conforme al artículo 15 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público son *contratos de concesión de servicios* los que “ (...) encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, (...)”.

Por ello, se estima oportuno dejar referencia al objeto con independencia de la nomenclatura dada por la legislación en materia de contratos. En este sentido, a la luz de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014 y de la citada Ley 9/2017, hay que tener presente igualmente el criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios según quién asume el riesgo operacional. Si lo asume el contratista, el contrato será de concesión de servicios, mientras que si lo asume la Administración será un contrato de servicios.

8.64.2. Respecto del apartado 3.b) – gestión privada modalidad indirecta o de agente urbanizador - se indica que se debería mencionar la posibilidad de coadyuvar con las empresas urbanizadoras. En este sentido se incorpora al Anteproyecto de Ley, si bien se hace extensible también al apartado 3.a) – gestión privada por personas propietarias – al que no se debe privar de tal posibilidad.

Respuesta 8.64.2: Respecto a la indicación de no hacerse mención a la figura de la empresa constructora como se hace en el artículo 97.ter de la LOUA, entendemos que su introducción puede inducir a error teniendo en cuenta que la ejecución urbanística comprende no solo obras de urbanización, sino también de edificación y conservación.

8.65. Artículo 90 Presupuestos de la actividad de ejecución.

En relación a los apartados 2 y 3 se realiza como observación que debe recordarse el carácter básico del art. 7.4 del TRLS. Por tanto, el tenor literal de dichos apartados debe atenerse a lo dispuesto en dicho precepto que establece que “a los solos efectos de lo dispuesto en esta ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. (...)”.

Así mismo, se aporta extracto de STC 161/2019, de 12 de diciembre, sin llegar a alcanzar a comprender la relación directa con lo anterior, y que refiere los artículos 7.1 y 18 del TRLS. Este último artículo establece “los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, entre los que se encuentra la cesión de suelo (...)”, actuaciones de transformación urbanística que son definidas en el artículo 7.1. Como recoge la sentencia, “ambos preceptos han de considerarse dictados legítimamente al amparo del art. 149.1.1 CE, en cuanto que, al contribuir a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes. (...)”

Respuesta 8.65: El apartado 1 del art. 90 del Anteproyecto de Ley recoge como presupuesto general que la ejecución del instrumento de ordenación urbanística requerirá la aprobación de éste. Dicho

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	67/123



Instrumento de ordenación será para cada caso el que se establezca conforme al Título IV del Anteproyecto de Ley.

El apartado 2 viene a recoger como excepción del apartado 1 la ejecución de sistemas generales, que podrá llevarse a cabo directamente cuando no se opte por su desarrollo mediante planes especiales ni se incluyan en unidades de ejecución. En ese caso, no precisan de un instrumento de ordenación urbanística detallada que lo desarrolle pero sí requieren de un instrumento de ordenación urbanística que lo establezca (Instrumento de Ordenación Urbanística General o Plan de Ordenación Urbana o Plan Especial) y que será el que legitime las obras de urbanización. Por tanto, para evitar la confusión a la que podría inducir la redacción dada al apartado 2, y con ello entender su disconformidad con el art. 7.4 del TRLS, se adapta la redacción del mismo.

El apartado 3, en su primer párrafo se refiere exclusivamente a la posibilidad de llevar a cabo actos jurídicos (constitución de entidades urbanísticas de colaboración, o en general los encaminados al establecimiento del sistema,...) antes de la aprobación del instrumento de ordenación, pero en ningún caso el inicio de la ejecución material de las actuaciones de urbanización que refiere el art. 7.4 del TRLS antes de la aprobación del mismo.

El segundo párrafo del apartado 3 permite la tramitación simultánea de los instrumentos de ejecución al instrumento de ordenación urbanística detallada, si bien, conforme al apartado 1, la aprobación de los instrumentos de ejecución habrá de ser siempre posterior a la del instrumento de ordenación urbanística. Por tanto, incluso con la tramitación simultánea, el inicio de la ejecución material de las actuaciones de urbanización será posterior a la aprobación del instrumento de ordenación que refiere el art. 7.4 del TRLS.

Por último, de los apartados 2 y 3 del artículo 90 no se desprende el incumplimiento de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes de los propietarios de suelo. En concreto, de los deberes establecidos en el artículo 18 del TRLS vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística definidas en el art. 7.1 del mismo.

8.66.- Artículos 91 a 93 (Sección 2ª del Capítulo I del Título V):

Se indica que debería analizarse si la regulación de la Junta de Compensación (art. 103 A-LISTA) debería ubicarse en la Sección 2ª *Parcelación y Reparcelación*, del Capítulo I *Disposiciones generales* del Título V. Se cita Sentencia 96/2016, de 25 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, rec. apelación 9/2013: *“pues debemos partir de la consideración y finalidad de reparceladora de la Junta de Compensación, quien elabora y aprueba el proyecto de reparcelación, dirigido precisamente a hacer efectivo en el último escalón de la ejecución urbanística, la justa distribución de beneficios y cargas, según expresa el art. 102 LOUA”*.

Respuesta 8.66: De la ubicación de la regulación de la Junta de Compensación dentro de la Sección 2ª *Parcelación y Reparcelación*, del Capítulo I *Disposiciones generales* del Título V podría desprenderse o bien que la Junta de Compensación es un instrumento general o común a todos los sistemas de actuación, o bien que el proyecto de reparcelación es un instrumento que solo sirve a la Junta de Compensación. Sin negar la consideración y finalidad reparceladora de la Junta de Compensación que recoge la aludida sentencia, hemos de indicar que de la misma en ningún momento se desprende lo anterior.

El proyecto de reparcelación regulado en la Sección 2ª *Parcelación y Reparcelación*, del Capítulo I *Disposiciones generales* del Título V es un instrumento de ejecución que no solo sirve a una modalidad concreta del sistema de compensación, el establecido por personas propietarias que representen más del

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	68/123



cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución constituidos en Junta de Compensación. El proyecto de reparcelación es un instrumento de ejecución que también sirve a las restantes modalidades del sistema de compensación (persona propietaria única o la totalidad de las personas propietarias y agente urbanizador) así como a los sistemas de cooperación y expropiación y, en su caso, a las actuaciones asistématicas.

Por otro lado, la Junta de Compensación es una modalidad más de la ejecución sistemática por sistema de compensación. Por tanto, entendemos que la regulación de la Junta de Compensación (art. 103 A-LISTA) dentro de la Sección 2ª *El Sistema de Compensación*, del Capítulo II *La ejecución de las actuaciones sistemáticas* del Título V es la correcta. Ello sin perjuicio de regular en el mismo artículo 103 del Anteproyecto de Ley especialidades de la aprobación del proyecto de reparcelación por la Junta de Compensación.

8.67.- Artículo 91 Parcelación urbanística.

8.67.1.- En el apartado 2 debe consignarse la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, en los términos señalados, con carácter básico, en el art. 16.2.in fine TRLS.

Respuesta 8.67.1: Se acepta la consideración y se consigna la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, si bien se estima más oportuno incluirla en el apartado 1.b), al objeto de que la definición de actos reveladores no pueda interpretarse restringida a esta clase de suelo.

8.67.2.- Con relación al apartado 5, se indica que se trata de una labor ínsita a las funciones de los Notarios y los Registradores.

Respuesta 8.67.2: No obstante, pese a que la observancia de lo dispuesto en el artículo 91 para las inscripciones de parcelación, segregación o división, es una labor ínsita de los Registradores se ha estimado procedente recogerlo en el Anteproyecto de Ley, en consonancia con lo dispuesto en el art. 26.2 párrafo segundo del TRLS. Cuestión que ha sido consensuado con los Colegios de Registradores y Notarios que han participado en los periodos de alegaciones y audiencia.

8.68.- Artículo 92 Reparcelación.

8.68.1.- En relación con el apartado 2, se advierte que en atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda que la regulación del contenido y criterios se establezcan legalmente, sin perjuicio de perfilar al régimen reglamentario algunas cuestiones puntuales o de desarrollo procedimental. Remite una vez más a lo reflejado en la LOUA.

Para su justificación se cita Sentencia de 6 de mayo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (rec. apelación 839/2008) *“el artículo 87 RGU prevé que para la definición, valoración y adjudicación de las fincas resultantes se aplicarán, en primer lugar, los criterios expresamente manifestados por los interesados, siempre que no sean contrarios a la ley o al planeamiento ni ocasionen perjuicio al interés público o a tercero. Por tanto, esos criterios que pudieran adoptar los propietarios han de ajustarse a los criterios objetivos y generales a que alude el artículo 102.1.c) LOUA (uso y edificabilidad, situación, características, grado de urbanización y destino de las edificaciones de las fincas resultantes), sin que nada impida en todo caso su desarrollo y pormenorización por parte de aquéllos”.*

Respuesta 8.68.1: De la sentencia citada se deriva que los criterios que pudieran adoptar los propietarios para la reparcelación conforme al art. 87 del Reglamento de Gestión han de ajustarse a los

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	69/123



criterios objetivos y generales establecidos en la LOUA, ello porque el legislador quiso que dichos criterios vinieran establecidos desde la Ley. Pero no impide que ahora el legislador establezca que dichos criterios se regulen desde el Reglamento que, conforme a la disposición final primera del Anteproyecto de Ley, desarrolle la actividad de ejecución y se dicte en el plazo de seis meses desde la aprobación de la ley.

En este caso, la ley estaría autorizando o apoderando al reglamento para abordar los aspectos reseñados respecto a la reparcelación. En efecto, el Anteproyecto de Ley contiene por sí mismo el núcleo sustantivo de la regulación, en especial, aborda el mismo la regulación esencial de la materia con salvaguarda expresa del principio sacrosanto de la equitativa distribución de beneficios y carga; así, entre otros aspectos, proporciona un concepto positivo, fija los efectos de su aprobación, y disciplina los principales trámites procedimentales.

Respecto del inciso final del mismo apartado 2, que recoge que el procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los titulares de bienes y derechos afectados, indica el informe de Gabinete Jurídico citando Sentencia del Tribunal Supremo que es innecesaria la notificación individual de un acuerdo municipal declarando la innecesidad de reparcelación.

Los supuestos y el procedimiento para declarar innecesaria la reparcelación se desarrollará reglamentariamente, tal como se hace en la actualidad, no obstante se tendrá en cuenta que es innecesaria la notificación individual en este procedimiento en los términos que dicta el Tribunal Supremo.

8.68.2.- En relación las Consideraciones Jurídicas a las letras a) y b) del apartado 3 se incorporan en los términos indicados por Gabinete Jurídico.

8.69.- Artículo 93 Equidistribución de cargas y beneficios en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística.

Se reitera la consideración de la reserva de Ley sobre el derecho de propiedad, debiendo de tenerse en cuenta, a los efectos del presente precepto, los artículos 7, 8, 9 y 18 TRLS, que operan con carácter básico.

Respuesta 8.69: Entendemos que esta consideración se refiere en concreto al apartado 6 del artículo 9 del TRLS, y ello porque se cita STC 161/2019, de 12 de diciembre que consagrará “*que el reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento no aspira a lograr una igualdad suprema (...). No hay equidistribución de beneficios y cargas entre distintas clases de suelo; tampoco tiene que haberla necesariamente entre sectores distintos de la misma clase de suelo, ni siquiera entre los propietarios afectados por el mismo plan, pero incluidos en diferentes ámbitos o unidades de ejecución*”. Según informe de Gabinete Jurídico, esto ha de interpretarse de manera que se ha de garantizar que los propietarios que se hallen en el mismo ámbito o unidad de ejecución contribuyan de la misma manera a los beneficios y cargas, so pena de conculcar el art. 149.1.1 CE.

El texto del Anteproyecto cumple los criterios de equidistribución de beneficios y cargas en el ámbito o unidad de ejecución que se desprenden de la Sentencia, tal como viene establecido en en el anterior artículo 92.2 y en la rúbrica del mismo artículo 93. Bajo dicha premisa de equidistribución serán objeto de desarrollo reglamentario. También el artículo 25 del Anteproyecto de Ley recoge el reparto equitativo de beneficios y cargas como uno de los principios generales establecidos en el Capítulo I del Título II sobre régimen de las actuaciones de transformación urbanística y al que han de atenerse los instrumentos de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	70/123	



ordenación. Con ello, se cumple, consagra y afianza el mandato de la equitativa distribución de beneficios y de cargas.

En línea con lo anterior se incluye un nuevo apartado 3 en este artículo al objeto de garantizar la equitativa distribución de beneficios y cargas cuando el instrumento de ordenación urbanística asigne al subsuelo usos susceptibles de aprovechamiento urbanístico.

8.70.- Artículo 94. Gastos de urbanización

Por razones de técnica legislativa y sistemática, se recomienda por Gabinete Jurídico citar y definir cuáles son los elementos ordinarios de los costes de urbanización. Se insta a hacerlo, de nuevo, de modo similar a lo establecido en la LOUA, en concreto en su art. 113.

Respuesta 8.70: En primer lugar, los elementos ordinarios que constituyen los gastos de urbanización difieren de unas modalidades de ejecución a otras, por lo que pretender desarrollarlos en la ley de modo directo y genérico puede generar confusión. En este sentido, el artículo de la LOUA al que refiere el informe de Gabinete Jurídico define únicamente los gastos de urbanización de actuaciones por unidades de ejecución, no aplicable por tanto a lo que denomina ejecución de dotaciones o a otras formas de ejecución. Con ello, se produce en la LOUA una notable diferencia en el grado de definición de los elementos ordinarios que constituyen los gastos de urbanización entre unos modos de ejecución y otros, lo que ha conllevado notables dificultades de interpretación.

En segundo lugar, no se justifica en el informe de Gabinete Jurídico la reserva de ley que haga preciso detallar en el Anteproyecto de Ley los elementos de los gastos de urbanización. Por ello, siguiendo el objetivo recogido en el punto 2 del apartado 1 de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, los gastos de urbanización serán objeto de un desarrollo reglamentario que permita definirlos de una manera clara y sistemática para los distintos modos de ejecución, siempre en los términos de la ley, como así se prevé. En este sentido, la ley contiene una habilitación o remisión específica al reglamento, y además se parte del hecho de que este aspecto guarda un aspecto secundario.


No obstante, motivado por las consideraciones que realiza el informe de gabinete jurídico más adelante, se estima oportuno indicar que entre los gastos de urbanización se incluirán los gastos de gestión.

8.71.- Artículo 95. Proyecto de urbanización.

8.71.1. Se indica que la modificación de las fases establecidas en los instrumentos de ordenación para la recepción parcial de las obras de urbanización por el proyecto de urbanización, que considera disposición de carácter general, parecería que quebrantaría el principio de jerarquía normativa.

Respuesta 8.71.1.: La modificación de las fases o plan de etapas establecido en los instrumentos de ordenación, al menos el establecido en el Plan Parcial, sin modificar dicho instrumento ya viene previsto en el artículo 13.3.e) la LOUA a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución. Esta determinación ha venido usándose con total normalidad y aceptación, sin perjuicio de la necesidad de mejoras en su regulación que luego se expondrán.

El Anteproyecto de Ley, además de prever la modificación del plan de etapas o fases establecidas en los instrumentos de ordenación a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, contempla la posibilidad de llevarlo a cabo a través del propio proyecto de urbanización. Ello se justifica en que, al ser el proyecto de urbanización el proyecto técnico que define al detalle las obras e infraestructuras a ejecutar, es el que mejor puede precisar la forma secuencial y capacidad de puesta en carga de las

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	71/123	



mismas y, por tanto, dota de mayor carga motivadora al establecimiento o modificación de las fases. Por otro lado, las reglas del procedimiento de aprobación del proyecto de urbanización ofrecen, cuanto menos, igual de garantía que el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, que era el contemplado por la LOUA para la modificación de las fases de urbanización.

Además, como notable mejora, el Anteproyecto de Ley define reglas para la delimitación o modificación de las fases, cuestión de la que carece la Ley vigente. En concreto se establece que las fases constituirán unidades funcionales autónomas de forma que doten de todos los servicios a parcelas concretas, y en todo caso a las cesiones contempladas en esta ley garantizando su distribución equilibrada entre fases.

8.71.2. Se afirma en el informe de Gabinete Jurídico que el procedimiento de aprobación del proyecto de urbanización regulado en el apartado 3 debe ajustarse a lo dispuesto en los art. 138 ss del RPU.


Respuesta 8.71.2: En base al mismo principio de jerarquía normativa al que Gabinete Jurídico hacía alusión en el apartado anterior, no se alcanza a comprender tal afirmación que llevaría a que una disposición establecida por una ley tenga que ajustarse a una de carácter reglamentario que, además, presenta un carácter supletorio respecto a la aprobada por las Comunidades Autónomas, como refleja la célebre sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.


Se cita en la Consideración Jurídica Sentencia 722/2016, de 31 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. La misma recoge que “*disponiendo el artículo 99 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que los Proyectos de Urbanización se aprobarán por el Municipio, por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales y no habiendo aprobado el Excmo. Ayuntamiento de Torremolinos Ordenanza alguna reguladora del procedimiento en cuestión (...) deviene aplicable la regulación contenida en el Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (en lo sucesivo RPU) a que remite la Disposición Transitoria novena de la misma Ley 7/2002, Reglamento cuyo artículo 141 remite a las reglas previstas para la aprobación de los Planes Parciales*”. Es decir, la LOUA remite íntegramente el procedimiento de aprobación de los proyectos de urbanización a las ordenanzas municipales y en el caso que ésta no hubiera sido aprobada por el Ayuntamiento será aplicable lo establecido en el RPU.

Ahora bien, el Anteproyecto de Ley que nos ocupa, a diferencia de la LOUA, sí establece unas reglas de procedimiento para la aprobación de los proyectos de urbanización:

- requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los propietarios y demás interesados del ámbito.
- Será preceptivo el trámite de informes sectoriales cuando la legislación especial así lo determine expresamente, o cuando el instrumento urbanístico hubiera expresado motivadamente esa condición.
- Se realizará consulta a las compañías suministradoras sobre la adecuación técnica del proyecto a las condiciones recogidas en el instrumento de ordenación.
- Se establecen plazos y sentido del silencio.

Conforme a la disposición transitoria séptima del Anteproyecto de Ley, el referido RPU seguirá aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera, pero de forma supletoria y en lo que sea compatible con el Anteproyecto de Ley y otras disposiciones.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	72/123	



Sí se estima adecuado, en cambio, la consideración que se realiza respecto del régimen del silencio y en concreto sobre la introducción, en los mismos términos que hace el art. 80 del Anteproyecto de Ley, del inciso “salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”. Se procede a adaptar el texto en este sentido.

En relación a la última cuestión planteada en este punto, respecto de la posibilidad de desarrollo del procedimiento a través de las ordenanzas municipales, hay que señalar que la Sentencia 107/2018, de 7 de marzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que se cita nada tiene que ver con el procedimiento de aprobación o contenido de un proyecto de urbanización sino con el reparto de las cargas de urbanización. El reparto de cargas, como viene siendo tradición en la legislación urbanística se realiza en el correspondiente instrumento de gestión (proyecto de reparcelación, o en la nueva figura de proyecto de distribución de cargas de urbanización que introduce el Anteproyecto de Ley en su artículo 112) pero no en el proyecto de urbanización. No obstante, estando de acuerdo en el fondo de la cuestión - que el desarrollo mediante ordenanza municipal ha de ser en los términos de la legislación autonómica y estatal -, entendemos que no es necesario recogerlo expresamente en la Ley en base al criterio ya expuesto de configurar una de norma sencilla.

8.72.- Artículo 96: Recepción de las obras de urbanización.

8.72.1. En relación con el apartado 1, se indica que se tenga en cuenta que la Sentencia 904/2019, de 15 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada no supedita necesariamente la actividad de ejecución a través de la correspondiente licencia a la previa recepción de la urbanización. Se recomienda que se module la redacción del precepto conforme al criterio judicial expuesto.

Respuesta 8.72.1: Esta cuestión ya se modula en el artículo 90.4 del Anteproyecto de Ley cuando establece como presupuesto de la actividad de ejecución la ejecución de las obras de urbanización previa o simultánea a la edificación, y remite a desarrollo reglamentario los requisitos y garantías en los que se podrá llevar a cabo la edificación de forma simultánea a la ejecución de las obras de urbanización y conforme a las fases de urbanización definidas.

8.72.2.- En relación con el apartado 2 se recoge que en consonancia con la anterior Consideración, el régimen reglamentario autonómico debería ser un régimen de mínimos, pues, en caso contrario, dado que la competencia de la recepción de las obras de urbanización corresponde a los Ayuntamientos, podría considerarse atentatoria de la autonomía local.

Respuesta 8.72.2: La recepción de las obras de urbanización afecta directamente al régimen de suelo, al comportar de acuerdo al artículo 12 del Anteproyecto de Ley cambio de la clase de suelo (de rústico a urbano). También afecta de lleno al régimen de cumplimientos de deberes recogidos en la ley y comporta cambios en el régimen aplicable para la actividad de edificación. El propio artículo 7.4 del TRLS recoge que “la terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración (...)”. Por todo ello, el procedimiento (incluidos plazos y sentido del silencio) o las reglas para las recepciones parciales o por fases deben venir regulado desde la legislación en materia urbanística y habrá de ser desarrollado reglamentariamente. Por tanto, regulando estos aspectos no consideramos que se atente a la autonomía local, para lo que expresamente no se recoge el órgano municipal al que corresponde la recepción, y no es óbice para que por ordenanza municipal se puedan establecer

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	73/123



particularidades bajo el estricto cumplimiento de estos “mínimos” (si así se les quiere llamar) establecidos en la normativa urbanística autonómica.

No puede esgrimirse el argumento de la autonomía municipal. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 (F.J. 3) “*Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución*”. Por definición, la garantía institucional de la autonomía local no garantiza un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de las institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicho lo cual, en este caso no hay desconocimiento ni limitación a esta garantía ya que no hay privación al Ayuntamiento de sus competencias urbanísticas, que permanecen intactas.

Desde esta perspectiva, la autonomía local es según la vigente Constitución Española una autonomía en blanco, aunque de una recta interpretación del texto constitucional se deduce que es de menor entidad que la autonomía política y administrativa que corresponde a las Comunidades Autónomas. La aludida autonomía local ha sido configurada definitivamente por la Ley 7/1985, de 8 abril, como una autonomía subordinada a las potestades y a las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que los entes locales han de cumplir las leyes emanadas de ambos. Adicionalmente, la cuestión no sólo es de jerarquía normativa sino también el de la ordinalidad del reglamento. En ese sentido, es ilustrativa la STS de 7 de julio de 1999 cuando señala:

“Ciertamente que el artículo 84 de la Ley 7/1985 permite a las Entidades Locales intervenir en la actividad de los ciudadanos por medio de Ordenanzas y Bando; pero también lo es que en el apartado 2 de dicho precepto se establece que dicha intervención habrá de acomodarse a determinados postulados, tendentes todos ellos a garantizar el respeto a la libertad individual, y también que la misma no puede contravenir lo estatuido en otros órdenes normativos superiores.

Para expresarlo con la frase contenida en la Sentencia de esta Sala de 22 de julio de 1992 (RJ 1992/6581), la autonomía municipal es una «autonomía en blanco», aunque de menor entidad que la estatal y la de las Comunidades Autónomas, a cuyas potestades se encuentra subordinada, máxime en todos aquellos campos que excedan de las competencias propias y específicas del Ente Local correspondiente, y en las que se limita a compartir con las últimamente mencionadas la facultad de gestionar y ordenar las actividades correspondientes sin poder extravasar el límite de la potestad compartida que le ha sido señalado...”

8.72.3.- Se sugiere suprimir en el apartado 3 el inciso final que remite a la posibilidad de suspenderse o ampliarse plazos remitiendo a legislación básica estatal para evitar, por reiteración, la lex repetita o repetición innecesaria del contenido literal o por referencia de otra norma vigente.

Respuesta 8.72.3: Expresamente se ha querido realizar esta remisión al régimen de suspensión y ampliación de plazos establecido en la legislación básica estatal de procedimiento administrativo común, dada la importancia de este procedimiento como se ha expuesto en el apartado anterior. Por ello, no se atiende a la sugerencia.

8.73- Artículo 98: Unidades de Ejecución

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	74/123	



Se recuerda en el informe, en relación con los apartados 4 y 5, que el procedimiento para la delimitación y modificación de las unidades de ejecución está contenido en el artículo 38 RGU, al que se refiere expresamente la Disposición Transitoria séptima A-LISTA.

Respuesta 8.73: Efectivamente, y como bien recoge la misma Disposición Transitoria séptima seguirá aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la Disposición Final primera, pero de forma supletoria y en lo que sea compatible con el Anteproyecto de Ley y otras disposiciones.

8.74.- Artículo 99: Sistemas de actuación.

Se recomienda en el apartado 1 fijar los criterios que motivan la elección del sistema de ejecución, de nuevo remitiendo a la LOUA, si quiera a modo enunciativo no cerrado.

Respuesta 8.74: Si bien no sería necesario, pues son aplicables en cualquier caso, se procede a remitir expresamente a los principios recogidos en el artículo 4, sin perjuicio de un desarrollo reglamentario. Así mismo, la Exposición de Motivos recoge el criterio general al exponer cuando trata de la gestión urbanística que “ (...) *la tutela pública de la actividad exige que esa iniciativa sea posible desde el punto de vista de la viabilidad técnica y financiera. Con esta visión se pretende asegurar a la sociedad el éxito de la actividad privada desde un primer momento, huyendo de operaciones meramente especulativas. Es decir, la iniciativa privada en el ámbito urbanístico exige, en primer lugar, garantizar la solvencia económica y financiera del que la impulsa*”.

8.75.- Artículo 100. Agente urbanizador:

Se recomienda modificar el apartado 1 para introducir la expresión “persona legitimada por la Administración actuante (...)”.

Respuesta 8.75: Se introduce la expresión en la forma indicada al ser más precisa o correcta.

8.76.- Artículo 101. Características del sistema de actuación de compensación:

En relación con el apartado 3 se advierte que el vigente art. 129.2 LOUA incluye a los gastos de urbanización y gestión del sistema en el concepto de justa distribución de beneficios y cargas, cuestión que no sucede en el referido apartado del Anteproyecto de Ley, por si existiesen dudas sobre la natural inclusión en el concepto de “cargas”.

Respuesta 8.76: El artículo 129.2 de la LOUA, que se pone de modelo por Gabinete Jurídico, es contradictorio con el artículo 113 de la misma Ley y, por tanto, sujeto a generar dudas sobre el concepto “cargas”. Así, el artículo 113 de la LOUA recogía los gastos de gestión del sistema dentro de los gastos de urbanización, sin embargo en la redacción dada al artículo 129.2 de la LOUA los gastos de gestión quedarían fuera de los gastos de urbanización.

El artículo 94 del Anteproyecto de Ley, como se ha expuesto al valorar la Consideración 8.70, define el concepto “gastos de urbanización” incluyendo los de gestión y lo asocia a la carga del levantamiento de su parte proporcional. Entendemos que no procede recoger la consideración relativa al art. 101 pues podría parecer que los gastos de gestión no constituyen gastos de urbanización, y por tanto excluidos de la “carga”. Con ello se pretende evitar que reiteraciones innecesarias o matizaciones a contenido ya definido provoquen confusión como en el caso expuesto de la LOUA.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	75/123



No obstante, para una mayor claridad se modifica el texto del artículo 94, tal como se ha valorado en la Consideración 8.70, con el objeto de reforzar que entre los gastos de urbanización se incluirán los de gestión.

8.77.- Artículo 102. Iniciativa para el establecimiento del sistema y sus efectos.

Se apunta que, a diferencia de la LOUA, la iniciativa correspondiente al agente urbanizador ya no aparece con carácter subsidiario.

Respuesta 8.77: Efectivamente, la iniciativa del agente urbanizador no aparece con un carácter subsidiario. Como ya se ha expuesto anteriormente, la Exposición de Motivos recoge que "(...) *la tutela pública de la actividad exige que esa iniciativa sea posible desde el punto de vista de la viabilidad técnica y financiera. Con esta visión se pretende asegurar a la sociedad el éxito de la actividad privada desde un primer momento, huyendo de operaciones meramente especulativas. Es decir, la iniciativa privada en el ámbito urbanístico exige, en primer lugar, garantizar la solvencia económica y financiera del que la impulsa*", sea propietario o no del terreno. No justificándose por parte de Gabinete Jurídico que sea contrario a derecho, se mantiene en los mismos términos.

Se indica también que no consta la documentación que ha de aportarse en la iniciativa. A este respecto, toda vez que no se argumenta la reserva de ley y siguiendo el objetivo recogido en el punto 2 del apartado I de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, la documentación a aportar en cada modalidad de iniciativa del sistema de compensación será objeto de desarrollo reglamentario.

8.78.- Artículo 103. La Junta de Compensación


8.78.1: En relación con el apartado 1 se sugiere que se analice la conveniencia de incluir expresamente, en el inciso final, la posibilidad de recabar el auxilio del municipio para recaudar entre sus miembros las cuotas de urbanización por la vía de apremio.

Respuesta 8.78.1: Se estima conveniente lo expuesto en el informe, si bien se hace extensible a todos los sujetos legitimados por la Administración actuante para realizar los actos de ejecución correspondientes a las actuaciones de transformación urbanística y, por tanto, se recoge en el art. 89.3 del Anteproyecto de Ley.

8.78.2: En cuanto al apartado 4, se recomienda, por razones de sistemática, una mayor y mejor división de las distintas fases del modo previsto en el art. 131 LOUA, sin que se haya establecido la documentación a presentar en el Ayuntamiento (art. 130.2 LOUA).

Respuesta 8.78.2: No se alcanza a comprender lo expuesto en el informe en relación al apartado 4 que versa sobre el procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación. Los artículos a los que se remite de la vigente LOUA tienen por objeto regular el establecimiento del sistema de compensación en sus distintas modalidades según quien adopte la iniciativa. El apartado 4 del artículo 103 del Anteproyecto de Ley regula las particularidades del procedimiento de aprobación del instrumento de gestión para una de las modalidades del sistema de compensación, la establecida mediante Junta de Compensación.

8.78.3: Respecto del apartado 6, se indica que debería precisarse quién y cómo debe certificarse el cumplimiento de los compromisos de ejecución urbanística para la disolución de la Junta de Compensación.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	76/123	



Respuesta 8.78.3: Este contenido ya viene recogido en el mismo Anteproyecto de Ley. Conforme establece el artículo 102.4 dichos compromisos se resumirían en el cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes al sistema de actuación desde la aprobación de sus bases y estatutos, y que en base a los apartados 4 y 6 del artículo 103 se cumplirían con la aprobación por la Junta de Compensación del proyecto de reparcelación y su ratificación por Ayuntamiento - por el procedimiento y reglas establecidos - y mediante la ejecución de las obras de urbanización, como entidad que asume frente al Ayuntamiento la directa responsabilidad de su ejecución, que habrán de ser recepcionadas por el Ayuntamiento mediante procedimiento previsto en el artículo 96. Respecto del órgano concreto que adopte los acuerdos se habrá de estar a lo establecido en normativa de régimen local. Cumplidos los compromisos se procederá a la liquidación de la Junta de Compensación en los términos previstos en sus Estatutos y Bases de actuación y conforme a normativa de aplicación.

8.78.4: Por último, se recomienda en el informe evitar en el apartado 7b) la remisión al régimen del silencio establecido en el art. 102.3 A-LISTA y transcribir el mismo, para el eventual caso de derogación o modificación futuras en otro sentido de dicho precepto.

Respuesta 8.78.4: El artículo 102.3 del Anteproyecto de Ley regula precisamente el régimen del silencio en cualquier modalidad de establecimiento del sistema de compensación, que expresamente se ha querido que sea el mismo para todas. Por sistemática y claridad no se estima oportuno repetir el contenido, y menos en base a una hipotética modificación futura de la Ley estableciendo un sentido distinto entre una modalidad y otras, que de hacerse tendrá que adaptar el texto al objetivo concreto que pretenda.

8.79.- Artículo 104: Incumplimiento de los plazos.

8.79.1.- Se indica que sería más recomendable añadir en el apartado 1, como causa de la imposición de la sustitución, que las dificultades planteadas por los propietarios pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación urbanística conforme a lo previsto en el Plan.

Respuesta 8.79.1: Se estima conveniente la recomendación, si bien, al ser objeto al del artículo los efectos del incumplimiento de los plazos se estima más apropiado incorporarlo al contenido del artículo 99.3 del Anteproyecto de Ley.

8.79.2.- En el apartado 2, se sugiere, en aras al principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE, que se añada la expresión “el incumplimiento de los plazos por causa imputable a la propiedad (...)”.

Respuesta 8.79.2: Se procede a añadir la expresión por los motivos indicados. Si bien dicho incumplimiento también debe legitimar a la Administración actuante cuando sea imputable al agente urbanizador que haya adoptado la iniciativa y no solo a la persona propietaria, por lo que se referirá con carácter general a los particulares.

Respecto de la cuestión indicada a tener en cuenta en el desarrollo reglamentario del procedimiento de sustitución del sistema, sobre la base de Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado citada, corresponderá valorar entonces si procede y los términos.

8.80.- Artículo 105: Características del sistema de actuación por expropiación.

Remite a las consideraciones realizadas al artículo 119, que refiere a su vez las consideraciones realizadas al art. 114 y ss, respecto de la terminología empleada de “sistemas generales y locales”.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	77/123



Respuesta 8.80: Esta consideración será valorada en el cuando se trate la Consideración Jurídica 8.87.

8.81.- Sección 4ª del Capítulo I del Título V: El sistema de cooperación

Se recomienda añadir un precepto sobre la liquidación de la actuación (cfr. art. 128 LOUA).

Respuesta 8.81: La LOUA, modelo al que se remite, regula la liquidación de la actuación por cooperación pero nada establece respecto de la liquidación de las actuaciones por compensación, resultando un contenido muy asimétrico. Entendemos que por razones de sistemática y claridad debe usarse el mismo criterio en uno u otro caso. Por ello, y dado que no se justifica la reserva de ley en esta materia, se sigue el objetivo recogido en el punto 2 del apartado I de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, por lo que la liquidación de la actuación por cooperación será objeto de desarrollo reglamentario.

A su vez hemos de añadir que, usando los mismos argumentos utilizados en la Consideración 8.83 respecto del pago de los gastos de urbanización, se fijarán reglamentariamente unos mínimos debiendo regular la Administración actuante los términos sobre la liquidación de la actuación por cooperación. Ello al igual que en el sistema de compensación se estará a lo regulado en las bases y estatutos de la actuación o en su caso convenio.

8.82.- Artículo 106: Características del sistema de actuación por cooperación.

Se recomienda incluir en el subapartado 3º del apartado 1 la expresión “gastos de urbanización y de gestión (...)”.

Respuesta 8.82: No procede dicha recomendación por los motivos ya expuestos en la valoración de la Consideración 8.76. respecto del artículo 101. Los gastos de gestión son un gasto más de los gastos de urbanización, introducir la expresión indicada induce a error a la hora de valorar la carga urbanística.

8.83.- Artículo 107: Pago de los gastos de urbanización por las personas propietarias.

8.83.1: Se indica que en el apartado 1, debería de eliminarse la referencia a la regulación reglamentaria del procedimiento al que habrán de sujetarse las personas propietarias para abonar los gastos de urbanización, o, en su caso, deberán fijarse unos mínimos, ya que dicho aspecto ha de regularlo la Administración actuante.


Respuesta 8.83.1: Se estima el criterio recogido en esta consideración. La Administración actuante regulará el procedimiento al que habrán de sujetarse las personas propietarias para abonar los gastos de urbanización, si bien reglamentariamente se fijarán unos mínimos .

8.83.2: Se indica que en el apartado 4, subapartado b), debe precisarse a qué tipo de entidad se está refiriendo.

Respuesta 8.83.2: A este respecto no se estima que sea necesario precisarlo, se estará a lo recogido en el artículo 89.2 del Anteproyecto de Ley por el que se entiende cualquier entidad de las admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación del sector público y de régimen local que asumiera la gestión indirecta.

8.84.- Artículo 109: Ámbito de las actuaciones asistemáticas.

Se indica que las denominadas en el vigente art. 143 LOUA como “actuaciones urbanizadoras no integradas” se llevan a cabo, bajo dicho régimen, mediante “obras públicas ordinarias”, no pareciendo que

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	78/123	



en los arts. 109 ss. A-LISTA se contemple tal previsión en cuanto a la forma de ejecución, salvo omisión en este sentido, lo que se deja advertido a los efectos oportunos.

Respuesta 8.84: Se admite parcialmente la consideración, si bien se lleva a cabo adaptando la redacción de este artículo, así como de los artículos 110 y 115.4, y teniendo presente lo ya establecido en el artículo 115.1.b). Así mismo, aclarar que se hace referencia genérica a obra ordinaria, puesto que el Anteproyecto prevé supuestos en los que las obras se puedan llevar a cabo tanto en régimen de gestión pública como de gestión privada. Cuando sea en régimen de gestión pública, estaremos ante obra pública ordinaria a la que refiere la Consideración Jurídica.

8.85.- Artículo 112: Proyecto de distribución de cargas de urbanización.

En atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda que la regulación del contenido y criterios se establezcan legalmente, sin perjuicio de remitir al régimen reglamentario algunas cuestiones puntuales o de desarrollo procedimental.

Respuesta 8.85: Se estima la consideración respecto de regular cuestiones procedimentales, tales como la necesidad de trámite de información pública, plazos y sentido del silencio. Respecto del contenido y criterios nos remitimos a lo ya referido en la Consideración 8.68 respecto a criterios y contenidos del proyecto de reparcelación.

8.86.- Artículo 113: Liquidación de la actuación.

Se remite a lo indicado con anterioridad sobre el carácter parco de la previsión contemplada.

Respuesta 8.86: En la valoración de esta consideración, nos remitimos igualmente a lo indicado en la Consideración 8.81 sobre la liquidación de la actuación por cooperación. En base a ello y dado que no se justifica la reserva de ley en esta materia, se sigue el objetivo recogido en el punto 2 del apartado I de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, por lo que la liquidación de la actuación por cooperación será objeto de desarrollo reglamentario.


8.87.- Artículo 114,115 y rúbrica del Capítulo IV del Título V, y restantes que proceda del Anteproyecto de Ley:

Si bien no se utiliza la terminología “ejecución de dotaciones” (arts. 139 ss. LOUA), parecería que la expresión “sistemas generales y locales” resultaría redundante, recomendándose la expresión “sistemas generales”, que parece aglutinar las distintas dotaciones, con independencia de su procedencia.

Respuesta 8.87: En primer lugar, el Anteproyecto de Ley hace un uso de los conceptos “dotaciones”, “sistemas locales”, “sistemas generales” y “equipamientos” y de una manera coherente en todo su desarrollo y que difiere del establecido en la LOUA. En esta última, a la que se remite en la Consideración Jurídica, dichos conceptos parecían confundirse o diferir de unos apartados a otros. Ello, unido a que adoptaba un criterio o definición diferente al del RPU, ha generado un notable grado de confusión en el empleo de estos conceptos que se ha visto reflejado en los instrumentos de ordenación.

A modo de resumen, en el Anteproyecto de Ley, los equipamientos adoptan el concepto más amplio, incluyendo titularidad pública o privada, mientras que con sistemas locales o sistemas generales se va a referir a los de titularidad pública. Por último, el término dotaciones se refiere aquellos equipamientos que vengán determinados por un estándar (bien en la Ley, en el Reglamento o en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	79/123	



En segundo lugar, en el Anteproyecto de Ley, la expresión sistema general no aglutina a los sistemas locales, concepto este último que la LOUA no utilizaba y que se ha considerado oportuno incluir y diferenciar en el Anteproyecto.

Para evitar dicha confusión en el empleo de los términos, serán uno de los objetos específicos de las Normas Directoras sobre glosario de términos técnicos al que alude la Disposición Adicional séptimo del Anteproyecto de Ley.

8.88.- Artículo 115: Formas de obtención y ejecución material del suelo destinado a sistemas generales y locales

Se advierte en la consideración que la limitación de la obtención del suelo destinado a dotaciones por el procedimiento de expropiación u ocupación directa únicamente para el supuesto de existencia de necesidad urgente de anticipar su adquisición puede suponer una limitación en cuanto al margen de gestión de las Administraciones Públicas.


Respuesta 8.88: Indicar que la previsión que recoge el subapartado a) sobre la posibilidad de obtención del suelo destinado a dotaciones por el procedimiento de expropiación u ocupación directa para el supuesto de existencia de necesidad urgente de anticipar su adquisición, lo es para los casos en los que estuviera prevista su adquisición por cesión obligatoria y gratuita a través de los mecanismos de ejecución previstos (compensación, cooperación, o actuación asistemática). Por tanto, todo lo contrario a lo afirmado en la consideración: amplían el margen de gestión de las Administraciones Públicas a través de procedimiento de expropiación u ocupación directa, contemplado también en el sistema de actuación por expropiación, [subapartado a)] o, en caso de no estar incluido o adscrito a un ámbito o unidad de ejecución, cuando no se prevea en el instrumento de ordenación urbanística que se lleve a cabo a través de las técnicas indicadas en el subapartado b).


8.89.- Artículo 117. Obtención de terrenos destinados a sistemas generales y locales mediante ocupación directa. Indemnización por ocupación temporal.

8.89.1: En relación con el apartado 1, en atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda la regulación más relevante del procedimiento, de forma similar al art. 141.2 LOUA.

Respuesta 8.89: El derecho de propiedad queda salvaguardado, en los términos previstos en el este artículo del Anteproyecto de Ley, desde el momento en el que se requiere acuerdo con el propietario, se le reconoce el derecho a integrarse en la unidad de ejecución – y, por tanto, a participar en la equidistribución en mismos términos que el resto de propietarios de suelo -, así como a la indemnización que medie entre el levantamiento del acta de ocupación y la aprobación del instrumento de equidistribución con un límite de plazo temporal, transcurrido el cual podría instar la expropiación.

El mismo articulado recoge la constancia de la ocupación en el Registro de la Propiedad en los términos de la legislación de expropiación forzosa y de la legislación hipotecaria. Ahora bien, el contenido del acta, el modo de proceder con las actuaciones cuando existan propietarios desconocidos, no comparecientes, incapacitados sin representación, o propiedades litigiosas, o el derecho a la emisión de una certificación administrativa acreditativa son cuestiones para las que no se justifica la reserva de ley y que pueden ser objeto de desarrollo reglamentario.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	80/123	



No obstante, respecto del procedimiento sí se estima oportuno establecer la preceptiva notificación personal a los propietarios, con un mes de antelación, de la ocupación prevista.

8.89.2: Se indica en la misma consideración que la redacción del apartado 3 podría ser inconstitucional por ser contraria a las previsiones de los artículos 33 y 53.1 CE, al prescindir del consentimiento de la persona propietaria cuando no opere el supuesto de expropiación, consideración que debe de ponerse en relación con lo señalado para el art. 115.1 A-LISTA.

Respuesta 8.89.2: En primer lugar, en lo relativo a relacionar esta consideración con lo señalado para el art. 115 del Anteproyecto de Ley nos remitimos a la valoración efectuada al respecto.

A esto hemos que añadir que por los requisitos exigidos, similares a los recogidos para la expropiación en art. 43.2 TRLS, y lo limitado de la casuística en la que sería de aplicación no se atenta a las citadas previsiones. Ello lo resumimos en que:

- Está limitado al suelo urbano.
- Que el aprovechamiento urbanístico que le corresponda a la persona propietaria se ha localizar dentro de la misma unidad de ejecución, por tanto dentro de la misma unidad en la que antes o después ha de participar por así haberlo establecido el instrumento de ordenación.
- Que la no necesidad del consentimiento, lo es sin perjuicio de la indemnización por la ocupación temporal.
- Es de aplicación también una limitación al tiempo de la ocupación temporal, transcurrida la cual la persona propietaria podrá instar la expropiación. Si bien, y en aras a una mayor garantía del propietario, se estima procedente incluir un segundo requisito temporal específico para esta casuística, y que sería el cumplimiento de los plazos para la terminación de las obras de urbanización, por el que se podría instar la expropiación.

8.90.- Artículo 118.- Capítulo V: Las áreas de gestión integrada

8.90.1.- Se indica que por razones de sistemática, debería de ser el Capítulo IV, por su íntima relación con las actuaciones asistemáticas.

Respuesta 8.90.1: Lo que caracteriza las áreas de gestión integrada es la necesaria coordinación e integración de las acciones entre las distintas Administraciones, con una amplia variedad de objetivos. La ejecución de las mismas se llevará a cabo por el tipo o forma de actuación más acorde a sus características de entre todas las definidas en los Títulos V y VI, no estando cerradas solo a una ejecución asistemática como parece desprenderse de la indicación de la consideración.

8.90.2.- En relación con el apartado 1, en atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda la regulación más relevante de los presupuestos, efectos y formas de actuación (arts. 144, 145, 147 LOUA).

Respuesta 8.90.2: En primer lugar, no se justifica o concreta en base a qué criterios se afectaría a la reserva de ley general del derecho de propiedad. Respecto de los presupuestos no es más relevante la regulación que aparece en el art. 144 de la LOUA que se propone como modelo y que remite a un desarrollo reglamentario. Se parte de considerar que el Anteproyecto contiene por sí misma el núcleo esencial de la regulación, habilitando al reglamento para su desarrollo.

Respecto a los efectos, no se recoge en el artículo 145 de la LOUA determinaciones que no vengán ya en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de régimen local o en el mismo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	81/123



Anteproyecto de Ley (la obligación a cooperar y coordinar el ejercicio de competencias, la habilitación para la organización consorcial del área, establecimiento y recaudación de precios públicos sometimiento al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto).

Por último, no se considera oportuno establecer una relación cerrada de las formas de actuación para el desarrollo de las áreas de gestión integrada como hace el artículo 147 de la LOUA. Todo lo contrario, el Anteproyecto lo deja abierto para que el Instrumento de Ordenación o el Ayuntamiento a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución sea el que establezca, de entre todas las que se contemplan en el Anteproyecto, la forma de actuación más idónea en función de las características de la actuación. Todo ello sin perjuicio de poder desarrollarse reglamentariamente.

8.91.- Artículo 119: Supuestos expropiatorios por razón de urbanismo.

Respecto del apartado 1.b), se remite a la Consideración 8.87 en la que se plantean dudas en relación a la terminología empleada de “sistemas generales y locales”.

Respuesta 8.91: Nos remitimos a lo valorado en dicha consideración.

En cuanto a lo establecido en sus apartados 2 y 3 remite a lo expuesto en la Consideración Jurídica 7.2 del informe, en relación con la técnica “lex repetita” teniendo en cuenta, a estos efectos, lo dispuesto en el artículo 42 apartados 2 y 3 del TRLS.

El apartado 2 del artículo 119 lo que viene es a establecer el procedimiento para la delimitación espacial del ámbito que comporta la declaración de utilidad a la que refiere el artículo 42.3 del TRLS, por lo que en modo alguno estamos ante técnica “lex repetita”. En cuanto al apartado 3 se modifica la redacción del mismo.

8.92.- Artículo 123: Justiprecio y pago en especie, órgano competente para su fijación y bonificación por avenencia.

Se reitera la objeción acerca de la técnica “lex repetita” en el apartado 3 y lo establecido, a su vez, en el artículo 43.2 del TRLS. Se acepta la consideración y se adapta la redacción.

Respuesta 8.92: En relación a la consideración sobre el apartado 4, y su posible colisión con lo establecido en el artículo 43.1 del TRLS conforme al cual “Si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer - el justiprecio - en especie” indicar que en todo caso estamos ante una casuística del apartado 3. Esta casuística es la falta de acuerdo en la valoración de la finca en los casos en los que conforma al apartado 3 no es preciso el consentimiento de la persona expropiada para abonar el justiprecio en especie. No obstante para una mejor interpretación se elimina la numeración del apartado 4 quedando su contenido como un segundo párrafo del apartado 3.

8.93.- Artículo 129: Destino y disposición de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

En relación a los apartados 1b) y 1c), relativos a usos declarados de interés público y a cualquier uso admitido por el instrumento de ordenación declarado motivadamente por la Administración titular por su interés público o social, se indica que conforme al artículo 52.1 del TRLS los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo podrían destinarse a otros usos de interés social siempre que así se prevea

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	82/123



en la legislación en la materia “especificando los fines admisibles”, debiendo por tanto especificarse y acotarse en mayor medida los fines o usos de interés público o social a que pudieran destinarse tales bienes.

Respuesta 8.93: En primer lugar indicar que lo que requiere especificar el artículo 52.1 del TRLS son los fines admisibles de interés público o social, no los usos concretos, a los que también puedan destinarse los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. El Anteproyecto de Ley especifica esos fines en los referidos apartados 1b) y 1c), si bien para una mejor comprensión se añade que será en base a los fines establecidos en el artículo 3, estableciendo que serán:

- En base a los fines detallados en el artículo 3 del Anteproyecto de Ley, los usos así declarados por disposición normativa o por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, o bien, por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.
- Los que tengan por fin redundar en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público del suelo.

La variedad o diversidad de circunstancias o necesidades, no ya solo entre Administraciones, sino también entre municipios de Andalucía de características muy diversas (que van desde municipios costeros con una gran tensión social a municipios de unidades territoriales rurales con una gran depresión social, de municipios de áreas metropolitanas a municipios de campiña, y un largo etc.), desaconsejan establecer o acotar una lista cerrada de usos de interés público desde la Ley y si unos fines como entendemos que establece el TRLS.

8.94.- Artículo 132: Derechos de tanteo y retracto. Delimitación de áreas.

En relación al apartado 6 por razones de seguridad jurídica, habría de mejorarse la redacción de este artículo, distinguiendo y tratando separadamente los presupuestos y plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respectivamente.


Respuesta 8.94: Se estima oportunas las consideraciones efectuadas y se modifica la redacción del artículo para distinguir y tratar separadamente los presupuestos y plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respectivamente.


TÍTULO VI (Observaciones 95 a 101)

8.95.- Artículo 136: Ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación.

8.95.1.- En relación con el apartado 1, se remite a las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el artículo 50.2 del TRLS, refiriéndose al dictado de una Resolución que declare el incumplimiento, y también a la remisión al Registro de la Propiedad del correspondiente certificado por la Administración actuante para su constancia. Se advierte en relación con el artículo 136.3 que el artículo 50.1 del TRLS aludiría a un procedimiento “con publicidad y concurrencia”. Por último se advierte que, por razones de seguridad jurídica, podría aclararse cual sería la solución en el supuesto en que se iniciara la edificación transcurrido el plazo establecido al efecto, pero antes de que se dictara la correspondiente Resolución declarando el incumplimiento.

Respuesta 8.95.1: A este respecto se adapta la redacción del texto del apartado 1, haciendo referencia a la declaración del incumplimiento del deber de edificación. Ahora bien, hemos de indicar que en el artículo 136 se recogen reglas de procedimiento para el caso de incumplimiento de un deber concreto, el

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	83/123	



de edificación, frente a los referidos artículos 49 y 50 del TRLS que versan sobre incumplimiento de los deberes establecidos en dicha ley con carácter general. En ese sentido, conforme a lo regulado en el Anteproyecto de Ley, la Resolución de la declaración del incumplimiento del deber de edificación y el acuerdo de aplicación del régimen concreto (situación de ejecución subsidiaria, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o régimen de venta o sustitución forzosas) difieren temporalmente en al menos un año. Por ello, al requisito de remitir al Registro de la Propiedad la Resolución de la declaración de incumplimiento del deber, se añade en el apartado 2 el requisito de remitir al mismo certificado del acuerdo de inicio del procedimiento de sustitución por incumplimiento del deber con aplicación del régimen concreto correspondiente.

Se adapta igualmente el apartado 3 haciendo alusión a que habrá de ser mediante procedimiento “con publicidad y concurrencia”, y se establecen plazos para el caso de solicitud de inicio de procedimiento de concurso por interesado.

Y por último, se procede a aclarar la solución en caso de inicio de las obras antes de dictarse Resolución declarando el incumplimiento, indicando que el procedimiento quedará suspendido por el tiempo acordado para su ejecución. Igualmente quedará suspendido el plazo de un año para el inicio de las obras si éstas se iniciaran antes de su transcurso por el tiempo acordado para su ejecución.

8.95.2.- Se indica que en el apartado 4, por razones de seguridad jurídica, habría de especificarse el “dies a quo” de cómputo del plazo de seis meses establecido en el mismo. También se procede a eliminar el numeral 4, al ser el plazo contemplado para los procedimientos indicados en el apartado 3.

Respuesta 8.95.2: Por las consideraciones indicadas se especifica que el cómputo del plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será desde el acuerdo de inicio del procedimiento de sustitución por incumplimiento del deber de edificación.

8.96.- Artículo 137: Actos sujetos a licencia urbanística municipal.


En relación con la referencia efectuada en el apartado 2 subapartado e) a los “usos mineros” remite a lo expuesto en el informe en relación con el artículo 20 del Anteproyecto de Ley, en cuanto a la consideración del uso minero como uso ordinario en el suelo rústico.


Respuesta 8.96: Se remite igualmente a lo valorado al respecto en las consideraciones al artículo 20. Si bien, en lo que aquí respecta, hemos de indicar que conforme al artículo 136.e) dichos usos mineros no están sujetos a licencia pero sí lo están las construcciones, edificaciones e instalaciones que requiera dicho uso, con arreglo al apartado 1 del mismo artículo.

8.97.- Artículo 138: Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

En el apartado 1.a) se contemplaría la sujeción a declaración responsable de determinadas obras “de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente”, no obstante se prevé la posibilidad de eximir de tal exigencia por parte de las Ordenanzas Municipales. Sobre el particular advertiremos de que ello pudiera no compadecerse con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 11.3 del TRLS cuando somete a la correspondiente intervención administrativa, todo acto de edificación.

Respuesta 8.97.: Como bien se expone en esta consideración, el art. 11.3 del TRLS somete a acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, todo acto de edificación. A este respecto indicar que, conforme al

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	84/123	



art.2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se exceptúan de la consideración de edificación las construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica a las que refiere el apartado 1.a) del artículo 138 del Anteproyecto de Ley. Por ello, obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica no entrarían dentro del objeto del art. 11.3 del TRLS que motiva esta consideración. Sin perjuicio de que el art. 11.3 TRLS remite a las que sean preceptivas según la legislación de ordenación territorial y urbanística.

8.98.- Artículo 140: Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas.

8.98.1.- Respecto del apartado 2 se indicaría que el cómputo del plazo máximo de tres meses se computará debe adecuarse a lo dispuesto en la normativa estatal básica. Se alude a que la presentación de la solicitud en el registro electrónico estaría afectado, por lo dispuesto en la Disposición Final Séptima y Disposición Derogatoria Única.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si aún no hubieran entrado en vigor las previsiones las relativas al registro electrónico, proponiendo incorporar al Anteproyecto de Ley una disposición transitoria en tal sentido.

Respuesta 8.98.1: Se procede a adaptar el texto conforme a las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” alas que se alude. En relación a la disposición transitoria propuesta no procede su incorporación dada la proximidad de la fecha de 2 de abril de 2021 contemplada en la citada Disposición Final Séptima y los plazos contemplados en la tramitación del Anteproyecto de Ley para su entrada en vigor.

8.98.2.- En el apartado 3 se recomienda que, en la referencia a la necesidad del Secretario del Ayuntamiento de advertir, en su caso, de la omisión de alguno de los informes previstos, se indique que tal deber se ejercerá en los términos previstos en su normativa reguladora, a fin de evitar cualquier riesgo de invocación de una posible extralimitación respecto a las competencias que la Comunidad Autónoma.

Respuesta 8.98.2: Se acepta la sugerencia, y a cuyo, efecto se añade la expresión “en los términos previstos en su normativa reguladora”.


8.98.3- En relación con el inciso final del primer párrafo del punto 3 sobre la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de tales informes se remite a lo expuesto en la Consideración Jurídica 8.8.1. Así mismo se indica que la referencia genérica efectuada a los Colegios Profesionales cabría acotarla a aquellos en concreto, de entre los mismos, respecto a los que resulte adecuado en función de la relación de las funciones o competencias de los respectivos profesionales colegiados con la materia urbanística.


Respuesta 8.98.3: Nos remitimos a la valoración efectuada a la Consideración Jurídica 8.8.1, y respecto de acotar la referencia genérica efectuada a los Colegios Profesionales indicar que esto ya viene establecido en el art. 9.2 del Anteproyecto de Ley.

8.99.- Artículo 141: Eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención administrativa.

Respecto del apartado 2 se indica que habrían de concretarse ciertos extremos que generan dudas respecto de la suspensión del plazo por causa imputable a la Administración.

Respuesta 8.99: Respecto a las cuestiones planteadas, en la Ley se encuentran dos supuestos en los que ha de justificarse y valorarse. Así, el particular podrá alegarlo en el procedimiento de declaración de caducidad de la licencia contemplado en el siguiente apartado 3, sobre la que la Administración dictará

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	85/123	



Resolución, o ponerlo de manifiesto en la comunicación previa prevista en el artículo 138.6.c), ante la que la Administración habrá de reaccionar conforme a lo previsto en la normativa reguladora. No se estima la necesidad de concretar más los extremos indicados, sin perjuicio de un desarrollo reglamentario al respecto.

8.100.- Artículo 144: Deber de conservación y rehabilitación.

Respecto al apartado 3 y al apartado 4 sobre contenido normal del deber de conservación se recuerda las exigencias derivadas de la “lex repetita”.

Respuesta 8.100: Se adapta la redacción en el sentido indicado en esta Consideración. Así mismo, se ha estimado oportuno adaptar la redacción en línea con la Consideración 8.15 referente al deber legal de las obras adicionales “*que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación*”. De este modo se dota o completan mecanismos para la efectiva ejecución de este deber apuntado por Gabinete Jurídico.

8.101.- Artículo 146: Situación legal de ruina urbanística.

Se indica que no se considera apropiada la indicación del apartado 2a) en el sentido de realizarse audiencia al propietario y demás titulares de derechos afectados “salvo inminente peligro que lo impidiera”. Se recomienda acomodar el apartado 2c) a lo dispuesto, a su vez, en el artículo 136.2 del Anteproyecto de Ley. Respecto al apartado 3b) se recomienda utilizar otra expresión que no acote tanto el supuesto cuando, al final de su inciso inicial, se indica “cuando hubiera optado por la rehabilitación”. En relación con el apartado 4, en cuanto a la referencia al “Alcalde”, se indica que no correspondería a la Comunidad Autónoma determinar qué órgano de la Entidad Local ostente competencia para adoptar el correspondiente acuerdo


Respuesta 8.101: Se estiman procedente las Consideraciones efectuadas. Así, en el apartado 2a) en ningún caso la pretensión era exceptuar del trámite de audiencia, por lo que se procede a corregir la redacción para una mayor claridad y en el sentido de que las medidas del apartado 4 por causa de inminente peligro se podrán adoptar en cualquier momento y con independencia del procedimiento de declaración legal de ruina urbanística.


En relación a apartado 2c) se adapta la redacción a lo dispuesto en el artículo 136.2. Respecto del apartado 3b) se adapta la redacción para no acotar tanto el supuesto. Por último, se ha modificado la redacción del apartado 4 en los términos indicados.

TÍTULO VII (Observaciones 102 a 117)

8.102.- Artículo 148. *Naturaleza y funciones de la inspección*

En relación con lo establecido en el apartado 3, se advierte sobre la previsión de que el personal inspector pueda obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido “incluida la de carácter reservado con trascendencia tributaria”, que no se encontraría entre los contemplados en los diferentes apartados del artículo 95.1 de la LGT; e igualmente respecto al acceso a toda clase de registros públicos se advierte que habría de estarse a lo establecido en cada caso en su normativa reguladora, por lo que cabría incluir indicación en tal sentido.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	86/123	



Respuesta 8.102: Se estima la observación, y a tal efecto, se introduce que el requerimiento y examen de dicha documentación se realizará de conformidad con su normativa reguladora.

8.103.- Artículo 150. Inspección Autónoma


No parece adecuado aludir a las funciones inspectoras “y de disciplina territorial y urbanística” que sean competencia de la Comunidad Autónoma, en la medida en que no todas las funciones atribuidas a la Junta de Andalucía en materia de disciplina territorial y urbanística están residenciadas en la Inspección Autónoma.

Respuesta 8.103: La necesaria existencia de una inspección autónoma ya se consagró en su día con la aprobación de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, en cuya Disposición adicional cuarta se crea *ex lege* un Cuerpo especializado, el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Administración autonómica, en los términos que se le atribuyan reglamentariamente. A este respecto, resulta de interés recoger la justificación recogida en su Exposición de Motivos: «*Siendo la Administración de la Junta de Andalucía la que ha de garantizar la ordenación territorial y urbanística de Andalucía, así como velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución, ha de dotarse de los medios e instrumentos necesarios para conseguir dicha finalidad, y ante la complejidad técnico-jurídica de unas disciplinas como éstas, y la extensión geográfica sobre la que se proyecta, se considera imprescindible la creación de este Cuerpo de funcionarios, que se integra en el Grupo A, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía*».

Las funciones esenciales del Cuerpo de Inspección son garantizar la ordenación territorial y urbanística así como velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución, lo que exige un conocimiento especializado tanto técnico como territorial. Pues bien, ahora el Anteproyecto de Ley procede a reforzar la disciplina territorial y urbanística autonómica mediante la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía. Se persigue con ello la creación de un cuerpo especializado de funcionarios que, en apoyo del Cuerpo de Inspectores ya existente, garantice una mayor presencia en el territorio, detectando las actuaciones irregulares en sus primeras fases y, con ello, la rápida adopción de medidas que eviten su consumación.

Con la creación de los mencionados Cuerpos especializados, no se atisba ni alcanza a ver las competencias de disciplina territorial y urbanística cuyo ejercicio se encomienda a otro personal que no pertenezca a los dichos Cuerpos de Inspección y Subinspección, teniendo en cuenta además que dichas funciones, como señala el precepto en cuestión, quedarán reguladas conforme a lo dispuesto en su normativa específica. Al margen de lo anterior, y sea como fuere, es una opción legislativa residenciar, por razones obvias, las funciones de disciplina territorial y urbanística que sean competencia de la Junta de Andalucía en el personal funcionario específico integrante de los referidos Cuerpos de Inspección y Subinspección.

Razones por las que se no se comparte la apreciación apuntada.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	87/123	



8.104.- Artículo 153. Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística.

En el apartado 1 “in fine” se recomienda sustituir el término implantación por alguno que pudiera definir con mayor precisión, el momento a que pretendiera aludirse. Ello por razones de seguridad jurídica.

Respecto al art. 153.2.f) se establece una excepción a la imprescriptibilidad para los supuestos de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, referida a las parcelas concretas sobre las que existan edificaciones respecto de las que hubiera transcurrido el plazo establecido en el apartado 1 del art. 153. Sin embargo, en relación con tal excepción, no se concreta si la misma sería aplicable si la parcelación afecta a alguno de los suelos o bienes contemplados en los restantes apartados del art. 153.2 del Anteproyecto de Ley.


Respuesta 8.104: En cuanto a la primera apreciación se comparte que, por razones de seguridad jurídica, debe quedar fijado con la mayor precisión posible el *dies a quo* del plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística. El comienzo del cómputo de dicho plazo precisa que los usos se manifiesten mediante la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos contrarios al orden territorial y urbanístico. Se trata de una circunstancia que nada tiene que ver con la consideración de obra terminada o finalizada, razón por la cual respecto a los usos se emplea el término “implantación”. No obstante, no cabe duda de que si los usos no son visibles ni perceptibles desde el exterior, el plazo no puede comenzar sino desde la aparición de los signos externos de la transgresión que revelen la total y efectiva implantación del uso.


Por tanto, se acepta la sugerencia y se modifica el artículo en el sentido de que el plazo se inicia desde el momento de la aparición de signos externos que permitan conocer la efectiva implantación de los usos constitutivos de la ilegalidad.

En lo que concierne a la segunda consideración sobre art. 153.2.f), cabe subrayar que el apartado 2 del dicho artículo recoge una serie de supuestos en los que no existe plazo para reaccionar contra determinadas actuaciones especialmente graves. El aseguramiento de la efectividad en la restauración del orden físico vulnerado al objeto de hacer desaparecer los actos ilegalmente realizados y de reponer las cosas al ser y estado anterior, recomienda que en determinados casos no exista límite temporal para poder reaccionar ante la contravención del ordenamiento territorial y urbanístico. La prevalencia del interés público justifica la concesión a la policía territorial y urbanística de una potestad ilimitada en el tiempo para proceder al restablecimiento ante determinadas actuaciones ilegales, ya que ilegalidad sustancial de las obras y edificaciones constituye una habilitación para la intervención administrativa por tratarse de un ámbito propio del orden público.

Pues bien, el artículo 153.2.f) establece una excepción a la imprescriptibilidad para los supuestos de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, en concreto, respecto a las parcelas concretas sobre las que existan edificaciones respecto de las que hubiera transcurrido el plazo sexenal establecido en el apartado 1 del referido artículo 153. Es cierto que, en relación con tal excepción, no se dice expresamente que no afectaría a los suelos o bienes contemplados en los restantes letras del apartado 2 de dicho precepto, no obstante lo cual, resulta patente que no resulta de aplicación.

Con todo, se admite la sugerencia y se aclara ese extremo por razones de seguridad jurídica.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	88/123	



8.105.- Artículo 155. Imposibilidad de ejecución.

En el artículo 155.4 se establecería el tratamiento de un concreto supuesto de imposibilidad legal, esto es, “cuando la misma derive de una innovación de la ordenación”. No se contemplaría solución sin embargo para los restantes supuestos de imposibilidad legal, en el caso de que los mismos pudieran existir o producirse.

Respuesta 8.105: Deliberadamente el precepto se ciñe al supuesto más común y habitual de imposibilidad legal, que no es otro que el derivado de la aprobación de una innovación de la ordenación. El precepto da cobertura al supuesto paradigmático producido por una alteración de la ordenación que posibilitaría reconducir y legalizar actuaciones sobre las que pesan resoluciones administrativas que ordenan el restablecimiento de la legalidad, llamado a producirse con mayor frecuencia estadística. Esta es la razón fundamental de que sea objeto de un tratamiento específico. A este respecto, la alusión concreta al supuesto singular de imposibilidad legal por alteración en la ordenación se estima adecuada y apropiada ya que viene a aclarar, por razones de seguridad jurídica, que la aprobación de un instrumento de planeamiento que permita la incorporación de una actuación irregular no comportará por sí misma la efectiva legalización de ésta, sino que será imprescindible el completo cumplimiento de los deberes y cargas que la ejecución de los nuevos instrumentos de ordenación imponga a sus titulares. En definitiva, esto supone la aplicación del principio de cumplimiento por equivalencia en los supuestos que exista una resolución firme de restablecimiento de la realidad física conculcada. Así pues, no se incluyen otros supuestos de imposibilidad legal, como podrían ser las denominadas “validaciones legislativas”, ni tampoco, por razones obvias de incompetencia, las que se ventilan en sede judicial. Sea como fuere, la legalización de las actuaciones que a la postre resulten compatibles con la ordenación vigente podrán instarse en todo momento a solicitud del interesado, conforme aclara el art. 152.8 del texto normativo

De otro lado, no cabe desconocer que el apartado 5 del art. 155 remite al desarrollo reglamentario la regulación de las causas de imposibilidad legal o material y el procedimiento que lo regule. Esta previsión cohonesta con el actual art. 51 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

Bajo las anteriores premisas no se estima la sugerencia, atendiendo que los supuestos de imposibilidad de ejecución a través del ejercicio del *ius variandi* son los más comunes, lo que reclama una regulación específica.

8.106.- Artículo 156. Restablecimiento de la legalidad frente a actuaciones con título habilitante ilegal.

En el apartado 1 habría de indicarse que la Administración que haya otorgado el título habilitante contrario a la normativa y ordenación territorial o urbanística, declarará su nulidad mediante su revisión de oficio siempre que concurren los presupuestos para que dicho título habilitante sea nulo de pleno derecho (artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y artículo 55 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Respecto al art. 156, apartados 3 y 4: No se entiende bien la discordancia de las expresiones incorporadas respectivamente a los apartados 3 “salvo que la declaración de nulidad se pronuncie a favor de la adecuación de la realidad a la ordenación urbanística y concrete las medidas necesarias para lograrla”, y 4 “salvo que la resolución judicial se pronuncie sobre la inadecuación material de la actuación con la ordenación territorial y urbanística y concrete las medidas necesarias para restablecer la legalidad”. Por lo que se recomienda unificar ambas expresiones acogiendo una redacción que resulte comprensiva. Adicionalmente, advierte que el plazo o la limitación temporal contemplada en el artículo 153 se contaría

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	89/123



desde la terminación de la actuación, solución que perjudicaría las posibilidades de actuación para restablecer la disciplina urbanística cuando existe un título ilegal.

Respuesta 8.106: Resulta una obviedad que se requiera ineludiblemente que el acto o título administrativo sea realmente nulo o tenga un vicio de nulidad para que pueda declararse tal nulidad mediante la revisión de oficio. De la regulación básica estatal resulta un régimen completo de la revisión de oficio con una serie de notas características inseparables, entre ellas, que queda circunscrita a vicios de nulidad de pleno derecho, absoluta o radical. En efecto, no basta ningún otro vicio, esto es, no bastan los vicios de anulabilidad aunque aparezcan de forma patente e incluso aunque supongan alguna vulneración grave. Por el contrario, cualquier vicio de nulidad es suficiente para iniciar esta revisión, y no sólo los casos enumerados en los arts. 47.1 LPAC y 55 TRLS, pues el propio Anteproyecto incorpora otras causas o supuestos de nulidad -art. 85.2. c), y art. 137.3 en relación con el 153.2-. Además, el propio apartado, in fine, de dicho precepto deja aclarado en lo que atañe a las vías de reacción a las que alude que: «Todo ello de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo común».

Dicho lo anterior, se acepta la sugerencia y se incorpora la precisión sugerida.

De otro lado, respecto a la consideraciones vertidas sobre los apartados 3 y 4 del art. 156 cabe un pronunciado por separado en los siguientes términos. En primer lugar, se comparte que la expresión recogida en el apartado 3 de dicho precepto “*salvo que la declaración de nulidad se pronuncie a favor de la adecuación de la realidad a la ordenación urbanística y concrete las medidas necesarias para lograrla*”, no resulta comprensible en el contexto de la regulación contenida en dicho apartado; cuyo carácter inextricable aconseja su eliminación. Por consiguiente, se acepta.

Por el contrario, y en segundo lugar, la expresión recogida en el apartado 4 “*salvo que la resolución judicial se pronuncie sobre la inadecuación material de la actuación con la ordenación territorial y urbanística y concrete las medidas necesarias para restablecer la legalidad*”, resulta inteligible ya que, respetando la plena judicialización que ha de presidir la ejecución de las sentencias (117.3 de la CE), contempla el supuesto en el que la invalidez del título no comporta inexorablemente la reposición del orden físico. Obsérvese el amplio abanico de vicios en los que puede incurrir un acto administrativo. La demolición no se produce por el mero reconocimiento formal de la ilicitud de la licencia si no existe un pronunciamiento judicial expreso en ese sentido, sino que exigiría, en rigor, que la actuación infrinja materialmente la ordenación territorial y urbanística. Por ello, al menos respecto a sentencias judiciales que no encierren un fallo explícito de demolición y que además no se pronuncien sobre la disconformidad de la actuación con la ordenación material, el precepto regula el modo de proceder ante esos supuestos. Todo ello, además con respecto al mandato constitucional según el cual el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales. En cualquier caso, para una recta comprensión de dicho apartado se sustituye el término “inadecuación” por el de “disconformidad”.

En lo que atañe a la observación relativa a que la previsión del plazo o la limitación temporal contemplada en el artículo 153 perjudicaría las posibilidades de actuación para restablecer la disciplina urbanística pues se estaría consumiendo dicho plazo en un período en que pudiera ofrecer dudas la posibilidad de actuar dicha potestad de restablecimiento, cabe significar que se ha optado, en definitiva, por la solución instaurada por el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que modificó la Disposición adicional primera de la LOUA. La nueva redacción ya prevé la limitación temporal respecto a aquellas edificaciones ejecutadas con licencia o título habilitante declarados nulos una vez

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	90/123



transcurrido el plazo para el ejercicio de acciones establecido en el artículo 185.1, a contar desde la fecha de terminación de dichas edificaciones.

A la vista de lo anterior, se aceptan parcialmente las anteriores consideraciones en los términos arriba expuestos.

8.107.- Artículo 158. *Competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

8.107.1.- Advierten discordancias entre lo dispuesto en el apartado 1 y lo establecido, a su vez, en el artículo 2.1 de Anteproyecto de Ley, habiendo de concordarse adecuadamente ambos preceptos a fin de que la norma guarde la deseada coherencia interna. El artículo 158.1 d) se refiere a “infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal”, siendo así que el artículo 2.1 c) se refiere los “equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal”. No aparecen en el artículo 158.1, los aspectos recogidos en el artículo 2.1 b) “principales ejes de comunicaciones (...), d) “uso y localización de actividades económicas de interés supralocal en suelo rústico”, e) “uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos” y f) “El paisaje, (...)”.

Respuesta 8.107.1: Se comparte la apreciación apuntada en la medida que el texto normativo debe guardar coherencia interna en el conjunto de su articulado procurando con ello una unidad lógica que evite la existencia de contradicciones. En este sentido, el tenor literal del art. 2.1.c) y el 158.1.d) serán coincidentes.


En la medida en que se retoca el tenor del art. 2.1 se incorpora en el art. 158 parte de su contenido, sin embargo, no se incorporan todos los elementos, porque se entiende que son reconducibles a alguno de los subapartados del art. 158.1. A todo ello se sumaría los argumentos que se formulan *infra* sobre el principio de tipicidad al hilo de la contestación a las objeciones puestas de manifiesto respecto al art. 161 del Anteproyecto de ley. La misma coherencia interna justifica que el art. 158.1 y el 161.5 guarden la debida equivalencia. De esta forma, se entiende que no resulte necesario reproducir en su integridad y literalidad las previsiones del art. 2.1.


Se aceptan parcialmente las sugerencias indicadas.

8.107.2.- En cuanto a las referencias al “ámbito o carácter supralocal” del artículo 158.1.d) y a los planes de “ordenación supramunicipal” en el artículo 158.1.e) nos remitimos a lo expuesto anteriormente en el presente informe (Consideración Jurídica 8.3.1) en relación con el artículo 2.1 del Anteproyecto de Ley.

Respuesta 8.107.2: Aunque no se entiende bien el sentido de la observación apuntada, se comparte plenamente la exposición puesta de manifiesto respecto a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.5 del EAA. Ciertamente, la delimitación de la competencia autonómica viene marcada y atiende fundamentalmente al criterio de la incidencia local o supralocal o la trascendencia para los intereses, sean municipales o supramunicipales, del acto o actuación de que se trate (STC 51/2004, de 13 de abril o STC 154/2015, de 9 de julio). Precisamente, es esa incidencia supralocal o supramunicipal la que justifica el título competencial en favor de la Comunidad Autónoma.

8.107.3.- En cuanto a la previsión del artículo 158.3 del Anteproyecto a fin de resolver eventuales supuestos de concurrencia competencial, no formularemos objeción en cuanto que pudiera parecer adecuado que el expediente se instruya indistintamente por cualquiera de las Administraciones Públicas afectadas, ello en la medida en que el objeto o resultado de dicho expediente sería común o único para

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	91/123	



ambas y sólo podría realizarse por una vez (eventual legalización de la actuación o uso o, en caso de no ser posible, demolición adopción de las medidas precisas para la adecuación de la actuación o uso a la ordenación territorial o urbanística). En tal sentido, nótese que dicha opción únicamente resultaría adecuada en tal caso, pues si los resultados u objetivos de los expedientes pudieran ser diferentes habrían de tramitarse en paralelo los mismos por las respectivas Administraciones Públicas.

Respuesta 8.107.3: No hay, en puridad, observación alguna al apartado 3 del art. 158. Dicho precepto viene a establecer una fórmula para resolver, en pro de los principios de seguridad jurídica y eficacia administrativa, la posible concurrencia competencial cuando una actuación ilegal produzca un solapamiento tanto de la competencia autonómica sobre disciplina territorial como la competencia municipal en materia de disciplina urbanística. Esta fórmula implica, sin embargo, por razones de seguridad jurídica y respeto a la autoridad local, que quien ejerza primero la competencia la asume en ese caso. Rige en la atribución de competencia el principio de prelación temporal (*prior in tempore potior in iure*), teniendo presente que la potestad disciplinaria por una Administración está presidida por los principios de cooperación y colaboración, y que requiere, en todo caso, la comunicación inmediata para que la otra se abstenga de intervenir. En todo caso, las relaciones interadministrativas quedan enmarcadas por los principios de cooperación, colaboración y coordinación.

8.107.4.- En relación con el artículo 158.4, recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el artículo 60 de la LRBRL, que no indica que la Comunidad Autónoma “podrá subrogarse”.

Por razones de seguridad jurídica, recuerdan la necesidad de que se concreten o definan en el propio Anteproyecto de Ley cuáles sean los supuestos en que el acto o uso del suelo tengan “incidencia supralocal”, concepto jurídico indeterminado, en torno al cual, aparecería delimitada la competencia de actuación subsidiaria de la Comunidad Autónoma. Ello al menos en la medida en que resulte posible, al estar identificados tales supuestos, sin perjuicio en que la enumeración no sea exhaustiva, pudiendo completarse por la referencia última al mencionado concepto genérico de incidencia supralocal.

Respuesta 8.107.4: Vaya por delante que el artículo objeto de la consideración encierra la fórmula “en los términos establecidos en la legislación estatal”; expresión que, en principio, no desvirtuaría ni distorsionaría la norma dictada por el Estado en el ejercicio de su competencia (art. 60 LRBRL). Mediante ese apartado se hace inteligible y se facilita enormemente la comprensión de las competencias autonómicas, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico de la sustitución al aclarar que la intervención de la Comunidad Autónoma se produce en el ejercicio de las acciones tanto declarativas como ejecutivas municipales para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad. En cualquier caso, se revisa la redacción del apartado afectado para disipar cualquier peligro que pueda ocasionar el empleo de la técnica “lex repetita” para no alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en ejercicio de sus competencias.

De otro lado, en lo concerniente a la sugerencia formulada respecto a la expresión “incidencia supralocal”, como bien se apunta, se trata de un concepto jurídico indeterminado. Sobre este particular, nótese que se considera que desde el punto de vista de técnica legislativa no resulta idóneo entrar en la definición ni en la identificación de los supuestos concretos que puede encerrar, pues sólo a través de su empleo se puede aprehender toda la rica variedad y multiplicidad presente en la realidad y encerrarla en la proposición normativa. No sólo es útil su utilización sino que además se antoja imprescindible en la medida en que describe un supuesto de hecho que no admite una delimitación más exacta y terminante, y a cuya determinación se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición. Hay, pues, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	92/123



una circunstancia concreta. A mayor abundamiento, como es sabido, en la aplicación de un concepto jurídico indeterminado, la Ley no nos da resuelta la solución concreta de cada caso, de modo que ésta debe ser buscada acudiendo a criterios de valor o de experiencia, según la naturaleza del concepto; pero lo característico del valor propio del concepto o la experiencia a que el concepto remite deben ser objeto de una estimación jurídica según el sentido de la Ley que ha creado dicho concepto. Norma que ha configurado éste con la intención expresa de acotar un supuesto concreto, aunque su precisión reste indeterminada. De este modo la aplicación del concepto será justamente un caso de aplicación de la Ley. Por ello el proceso de constatación de si un concepto jurídico indeterminado se cumple o no se cumple, no puede ser nunca, y esto es esencial, un proceso volitivo de discrecionalidad o de libertad, sino un proceso de juicio o estimación, que ha de atenerse, necesariamente, por una parte a las circunstancias reales que han de calificarse, por otra, al sentido jurídico preciso que la Ley ha asignado, con la intención de que la solución posible sea sólo una, al concepto jurídico indeterminado que el precepto emplea. Justamente por esto, el proceso de aplicación de conceptos jurídicos indeterminados es un proceso reglado, porque no admite más que una solución justa, es un proceso de aplicación e interpretación de la Ley, de subsunción en sus categorías de un supuesto dado, no es un proceso de libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o de decisión entre indiferentes jurídicos en virtud de criterios extrajurídicos, como es, en definitiva, lo propio de las facultades discrecionales. Al margen de lo anterior, cabe reseñar que, atendiendo a la vocación de sencillez a la que aspira el texto normativo, la concreción de ese concepto se precisará, en su caso, en el ulterior desarrollo reglamentario.

En resumidas cuentas, se estima parcialmente las anteriores observaciones en los términos arriba expuestos.

8.107.5.- Como consideración de carácter general, hacen constar la necesidad de delimitar con claridad el ámbito competencial de cada Administración en materia de disciplina, para evitar que la inseguridad en la materia pudiera perjudicar el ejercicio de tan relevante función disminuyendo el necesario control de la actividad urbanística a fin de evitar que puedan realizarse actuaciones o usos contrarios a la ordenación.

Respuesta 8.107.5: Respecto a la consideración vertida, cabe significar que el texto normativo avanza en la asignación de competencias en materia de disciplina territorial y urbanística. En este sentido, el artículo 92.2.a) del EAA atribuye a los municipios competencias propias en materia de «Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, se asume como punto de partida el artículo 6 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas, y que la determinación de competencias locales se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía, sin perjuicio de las competencias que la legislación asigna específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía. A fortiori, el art. 9.1 d), e), f), g), y h) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, desglosa la materia establecida estatutariamente de manera genérica mediante su desagregación en “submaterias”, lo que provoca un «blindaje por descripción» y conlleva que el núcleo competencial propio de los municipios esté garantizado, además, por el listado de materias que enumera el artículo 92 EAA y la concreción de las atribuciones que realiza la LAULA, que blindo las competencias municipales frente a las leyes sectoriales autonómicas.

Enfocada así la cuestión, el texto normativo deslinda las actuaciones que vulneran la ordenación territorial de aquellas otras que inciden en la órbita propiamente urbanística, razón por la cual queda incólume el marco establecido por la LAULA. En este contexto, en consonancia con la competencia exclusiva que

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	93/123



ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad. Así pues, coexisten dos esferas competenciales distintas, de un lado, la que se refiere a la ordenación del territorio, y de otro, la urbanística. Como quiera que aquella trasciende los intereses locales, esta circunstancia respalda la competencia directa autonómica. Es éste un aspecto capital, ya que es consustancial al significado y ámbito de la ordenación del territorio que su competencia corresponda a la Comunidad Autónoma. Desde esta perspectiva, el Anteproyecto rezuma una competencia exclusiva autonómica en la disciplina territorial, aunque tangencialmente una misma actuación, al existir zonas de contacto o solapamiento, pueda incidir igualmente en las competencias municipales, lo que también habilitaría la intervención local. Ahora bien, en estos casos de concurrencia competencial, la solución queda perfectamente resuelta en el texto.

Por lo expuesto no se comparte la apreciación de que se genere inseguridad jurídica y que pueda perjudicar el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad perturbada. Además, no se produce una disminución del necesario control de la actividad urbanística, más bien todo lo contrario, toda vez que se configura una competencia autonómica directa hasta ahora inexistente, pues recordemos que actualmente la Comunidad Autónoma sólo puede intervenir por subrogación en los estrictos términos del art. 60 LRBRL tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 188 de la LOUA por la STC 154/2015, de 9 de julio.

En definitiva, la regulación en una sola ley de la normativa territorial y urbanística supone una oportunidad para la aclaración y delimitación en un solo texto del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en materia de disciplina territorial y urbanística. Como novedad, en consonancia con la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad y la imposición de sanciones que comporten infracción de la ordenación territorial como una competencia directa. Al mismo tiempo, de conformidad con la normativa básica del Estado y la jurisprudencia constitucional, se establece el criterio de la incidencia supralocal de la actuación como determinante para la subrogación en el ejercicio de las competencias municipales.


En suma, no se comparte la observación.


8.108.- Artículo 160. *Principio de legalidad, requisitos de infracciones y sanciones y consecuencias legales.*

En relación con el apartado 2, recuerdan las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”, pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el art. 27.3 de la Ley 40/2015.

Respuesta 8.108: Se considera que la redacción del apartado 2 del art. 160 del Anteproyecto de ley no altera ni reduce el significado de la norma básica dictada por el legislador estatal (art. 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) pues viene a recoger una serie de reglas elementales -constitucionales, universales, e inmutables- que derivan del principio de legalidad en materia sancionadora.

Conviene señalar, a este respecto, que la reserva de ley del art. 25.1 CE no impide que se dé cierta cabida al reglamento, ya que dicha reserva no es tan intensa como en el ámbito penal, y ha sido el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia el que ha admitido una cierta flexibilización: las leyes sancionadoras pueden autorizar que los reglamentos las pormenoricen o concreten, si bien dicha colaboración del reglamento debe hacerse sólo como complemento indispensable (por todas, sentencias 60/2000, la 305/93 o la 45/959). En esa misma línea, cabe esa remisión a las normas reglamentarias

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	94/123	



pero con límites, entre ellos, que queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, y lo que no cabe en ningún caso, ya que ello supondría vulnerar el art. 25.1 de la CE, es que la ley –vacía de todo contenido material propio– habilite al reglamento a efectuar la tipificación de infracciones y sanciones. Así pues, ninguna ley puede permitir a un reglamento prever infracciones y sanciones ex novo, ni ningún reglamento puede contener una regulación sancionadora sin autorización de la ley o ir más lejos de su mera concreción.

En concreto y como resumen de la doctrina del TC en torno a las exigencias que tal precepto constitucional dirige a las normas sancionadoras, se transcribe el razonamiento expuesto en la sentencia 162/2008, de 15 de diciembre, en la que el Alto Tribunal indica, en su F. J. 1º, que:

«Señala dicha doctrina que “el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*” y que la misma “es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”. Comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, “tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley” (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, en los conclusivos términos de la STC 132/2001, “[d]esde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio” (FJ 5).

La garantía material, por su parte, “aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (por todas, STC 242/2005, FJ 2)».

Para concretar aún más esta postura, lo que el hace el texto normativo, en su art. 160.2, es incorporar y condensar la doctrina constitucional *ut supra* transcrita. La mención a los reglamentos obedece a cuál puede ser su cabida en esta materia, como también lo hace la LRJSP en su art. 27.3, como bien apunta Gabinete Jurídico. En esta línea de razonamiento, es la doctrina constitucional reseñada y las reglas allí recogidas las que asume el precepto, que se estima necesaria incluir, teniendo presente la llamada que el texto hace al posterior desarrollo reglamentario. De tal modo que desde esa regulación se recuerda el modesto papel del reglamento en su desarrollo de las previsiones sancionadoras de la ley. Así las cosas, se considera que, en ningún caso, la norma estatal puede verse ilegítimamente manipulada a resultas de la introducción del precepto autonómico, que está inevitablemente llamado a reforzar la seguridad jurídica.

Por añadidura, respecto al régimen sancionador debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos (sentencias 48/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 25; 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 29; 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico 7). De ahí que

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	95/123



las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador (artículo 25.1 C.E.), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1 C.E. SSTC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8; 196/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, fundamento jurídico 29), y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (artículo 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado” (STC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8).

A todo ello se suma, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. Del mismo modo, como también dice dicho órgano consultivo, el uso de la técnica de la “*lex repetita*” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Expuesto lo anterior, se entiende conveniente y oportuno dejar el apartado en los términos en los que aparece redactado.

8.109.- Artículo 161. Clases de infracciones.

8.109.1.- Por seguridad jurídica, y efectos de evitar superposiciones y facilitar el adecuado reparto de las competencias sancionadoras sería recomendable que en el art. 161.2, en la definición de las infracciones urbanísticas, se aludiera a las actuaciones que se realicen en contra de la ordenación urbanística evitando aludir a la “ordenación territorial y urbanística” que se utiliza en muchos de los subapartados. Ello por aparecer tipificadas las actuaciones contrarias a ordenación territorial, a su vez, en el apartado 5 de este mismo artículo.

Respuesta 8.109.1: Dado que en la delimitación de las infracciones contra la ordenación del territorio se produce una remisión o llamada a las infracciones urbanísticas, sería viable jurídicamente conservar la alusión a la “ordenación territorial y urbanística” utilizada por diversos subapartados. No obstante lo anterior, se comparte la apreciación de Gabinete Jurídico de considerar más adecuado, por motivos de seguridad jurídica, aludir sólo a las actuaciones que se realicen en contra de la ordenación urbanística, a fin de evitar superposiciones y facilitar la delimitación competencial en materia sancionadora. Ahora bien, como previsible consecuencia de lo expuesto, se hace necesaria introducir la expresión: “cuando contravengan la ordenación territorial en el apartado 5 del art. 161”.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	96/123



Por tanto, se acepta la sugerencia.

8.109.2.- Al modo de lo puesto de manifiesto en relación con el art. 158, el art. 161.5, en sus diferentes subapartados, no guardaría adecuada concordancia con lo dispuesto en el art. 2.1. En este sentido: a) el art. 161.5 c) se refiere a actuaciones y actos que afecten a “infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal” siendo así que el artículo 2.1 c) se refiere los “equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal”; no aparecen en el artículo 161.5 los aspectos recogidos en el artículo 2.1 b) “principales ejes de comunicaciones (...), d) “uso y localización de actividades económicas de interés supralocal en suelo rústico”, e) “uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos” y f) El paisaje, (...)”. Pudiendo incorporarse al mismo las menciones que, en cuanto a la tipificación de eventuales infracciones, resulten, en su caso, de interés en relación con los mismos.


Respuesta 8.109.2: Se comparte la apreciación apuntada en la medida que el texto normativo debe guardar coherencia en el conjunto de su articulado procurando con ello una unidad lógica que evite la existencia de contradicciones. En este sentido, los tenores del art. 2.1.c) y del 158.1d) serán coincidentes.


De otro lado, respecto a la incorporación de las menciones recogidas en el artículo 2.1 b) “principales ejes de comunicaciones (...), d) “uso y localización de actividades económicas de interés supralocal en suelo rústico”, e) “uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos” y f) El paisaje, (...)”, se advierte que los eventuales actos y conductas que atenten contra dichos elementos son reconducibles a alguno de los subapartados del apartado 5, que ya vienen a definir las infracciones contra la ordenación del territorio, en especial, la letras c): “Las actuaciones y los actos que afecten a infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal”; y d): “Las actuaciones contrarias a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal”.

En cualquier caso, la nueva redacción dada al art. 2.1 afecta a los términos del art. 158, de suerte que aquella modificación comporta que parte de su contenido sea incorporado al precepto en cuestión. Adicionalmente, se estima contraproducente incluir todos los conceptos, que si bien permiten delimitar sin dificultad la competencia autonómica por su carácter o interés subregional, desde el punto de vista del principio de tipicidad en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, por el contrario, podrían no satisfacer las exigencias constitucionales del principio de tipicidad. Como bien es sabido, dicho principio constituye una concreción del principio de legalidad, en su vertiente material, que deriva rectamente del art. 25.1 de la CE, concretando así la exigencia de *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa*. Sobre este particular, recordemos que conforme a dicha regla, las leyes no pueden describir las infracciones mediante fórmulas vagas o genéricas ni convertir, sin más, en infracción cualquier incumplimiento de un sector del ordenamiento jurídico. Más bien todo lo contrario, deben precisar y delimitar con la mayor precisión posible la conducta que constituye el ilícito y determinar, también dentro de márgenes relativamente estrechos, la sanción correspondiente. Así las cosas, hay que excluir en todo caso la utilización de formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición que su efectividad depende de una decisión prácticamente arbitraria del intérprete y juzgador, según tiene sentado el Tribunal Constitucional (por todas, sentencia 93/2006, de 10 de octubre).

No se incluyen todos los criterios al entender que incorporaría fórmulas genéricas y abiertas, sin que se pueda afirmar con rotundidad que se cumpla con ello la exigencia de una verdadera predeterminación de comportamientos, ya que no ofrecen un mínimo grado de certeza para quienes están sometidos a sus previsiones.

Motivos que llevan a no incorporar todas las menciones apuntadas.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	97/123	



8.109.3.- En relación con el apartado 5, cuando indica, son infracciones contra la ordenación del territorio “las definidas en los apartados anteriores, cuando incidan en la ordenación del territorio y, en concreto:”, tal mención pudiera adolecer de cierta confusión entre dos materias o títulos competenciales distintos cuales serían el urbanismo y la ordenación del territorio. Se trata de materias diferentes.

Somete a consideración la adecuación de incluir una tipificación de infracciones en materia de ordenación del territorio, así como, especialmente la adecuación de que las infracciones relacionadas con dicha materia, se definan a partir de los tipos de las infracciones urbanísticas. A tal efecto, plantea dudas respecto a la aplicación del principio “non bis in idem”, en el supuesto de un comportamiento que pudiera resultar calificado como de infracción en materia de urbanismo y también de ordenación del territorio, al objeto de la correspondiente atribución de competencias para imponer las correspondientes sanciones.

Igualmente, teniendo en cuenta el principio de legalidad en materia de derecho administrativo sancionador, habría de concretarse de forma más precisa, cuándo las infracciones en materia de ordenación del territorio serán leves, graves y muy graves, en lugar de efectuarse una simple remisión, a estos efectos, a los apartados precedentes la cual pudiera plantear dudas interpretativas.

En relación con el apartado d) del art. 161.5 téngase en cuenta que se estaría tipificando cómo infracción “las actuaciones contrarias a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal”, siendo así que no todas las determinaciones cuentan con la misma fuerza vinculante, careciendo incluso de ella algunas de las mismas (recomendaciones). Considera que habría de aclararse la redacción de dicho inciso d) en cuanto al tipo de determinaciones de los instrumentos de ordenación a los que se estaría aludiendo. Consideración que la hace extensiva también a los apartados precedentes del art. 161 del Anteproyecto cuando tipifiquen las infracciones urbanísticas que se definan por la realización de actuaciones sin ajustarse a la ordenación urbanística.

Respuesta 8.109.3: Compartimos que urbanismo y ordenación del territorio son conceptos y materias diferentes, aunque guarden cierta relación, motivo que lleva a que sean objeto de regulación en el mismo cuerpo normativo. Por el contrario, hay que disentir respecto a que el art. 161.5 adolezca de cierta confusión entre las dos materias o títulos competenciales, ya que dicho apartado viene a clarificar y precisar las infracciones que atentan contra la ordenación del territorio y que, por ende, habilitan la competencia directa de la Comunidad Autónoma.

De otro lado, respecto a la adecuación de incluir una tipificación de infracciones en materia de ordenación del territorio y que se definan a partir de los tipos de las infracciones urbanísticas, habría que significar, a este respecto, que la norma legal (161.5) se remite a los apartados anteriores para completar la tipificación y con dicha remisión se integran y aportan los elementos que coadyuvan a delimitar mejor las conductas infractoras. No hay, en ningún caso, una remisión genérica, ya que la determinación normativa de los hechos que son sancionables se completa en conexión con los apartados precedentes del art. 161, que vienen a jugar un papel integrador de las conductas tipificadas. Mediante esta técnica se satisface plenamente el principio de tipicidad y se cumple así con la exigencia de una verdadera predeterminación de comportamientos.

En lo que atañe a las dudas planteadas respecto a que un mismo hecho pueda ser constitutivo de infracción urbanística y, a su vez, infracción territorial; debe repararse que late en el fondo de la cuestión planteada el interrogante sobre la posibilidad de sancionar tanto por una como por la otra y, en caso afirmativo, se suscita la cuestión de si ello conculcaría el principio non bis in idem. Pues bien, para empezar hay que observar que la delimitación competencial está esclarecida en el art. 171, al igual que la

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	98/123



fórmula para resolver las eventuales concurrencias competenciales. De este modo, el concurso conflictivo u opositivo de normas queda resuelto, y con ello también la prohibición del doble castigo. En otras palabras, aunque el hecho tenga encaje en dos normas (territorial y urbanística), únicamente se aplica una porque si se aplicasen las dos normas en concurso se estaría castigando dos veces, no ya el mismo hecho, sino la misma antijuridicidad y culpabilidad. Extremo proscrito por el principio de *non bis in idem*.

En otro orden de cosas, respecto a la consideración de que habría de concretarse de forma más precisa cuándo las infracciones en materia de ordenación del territorio serán leves, graves y muy graves, en lugar de efectuarse una simple remisión a los apartados precedentes, se estima la sugerencia de manera que la remisión que se efectúe resulte más rigurosa, teniendo presente que se parte del presupuesto cierto de que la norma legal tipifica de forma completa las infracciones por cuanto la remisión que efectúa aporta los elementos que coadyuvan a delimitar con precisión las conductas infractoras.

Por último, en cuanto a la consideración vertida sobre el apartado d) del art. 161.5, poniendo de manifiesto que las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal no cuentan con la misma fuerza vinculante, se acoge la observación precisando que deben tratarse de determinaciones vinculantes, notas características de las normas y las directrices. Sin embargo, no se asume respecto a la infracciones urbanísticas en la medida que la ordenación urbanística presenta en todo caso un carácter vinculante, ya que no se contemplan las recomendaciones.

En virtud de lo expuesto, se aceptan parcialmente las observaciones.

8.110.- Artículo 164. Graduación de las sanciones.


En relación con lo establecido en el apartado 2, en su segundo párrafo, recuerda las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”. El art. 29.3 LRJSP enumera las circunstancias a considerar “especialmente” a los efectos de graduación de las sanciones administrativas, sin perjuicio de que en el precepto que del Anteproyecto pudiera señalar, además, otras circunstancias a tener en cuenta.

En relación con el art. 164.4.e) advierte cómo el art. 29.3 d) LRJSP define reincidencia como “la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.”

Respuesta 8.110: La redacción del precepto salva los inconvenientes dimanantes de la técnica de la “lex repetita” mediante el empleo de la fórmula “*en función de la ponderación de los criterios establecidos en la normativa de régimen jurídico del Sector Público*”. En todo caso, se estima imprescindible la remisión al precepto básico estatal pues en él se contienen los criterios a tener en cuenta a la hora de graduar la sanción en consonancia con la infracción, a los efectos de que se mantenga, en virtud del principio de proporcionalidad, el debido equilibrio entre la infracción y la sanción. Sin embargo, en sintonía con la alegación se reconoce la conveniencia de suprimir el plus que se le otorga bajo la expresión “y en especial” a las otras circunstancias enumeradas en el apartado en detrimento de las establecidas en la LRJSP.

Del mismo modo, se revisa la redacción del apartado salvando los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, suprimiendo de la redacción original el criterio relativo a “los daños producidos”, toda vez que guarda concomitancias con el ya establecido en el art. 29.3 LRJSP que se refiere a “la naturaleza de los perjuicios causados”, toda vez que puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en aquella ley.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	99/123	



Por otra parte, se acepta igualmente la consideración vertida respecto a la reincidencia, ajustando dicho extremo a lo señalado por la LRJSP.

8.111.- Artículo 165. *Decomiso de las ganancias provenientes de la infracción.*

En el apartado 1, subapartado a), por razones de seguridad jurídica, se recomienda aclarar a qué resolución se estaría aludiendo.

Respuesta 8.111: Se estima acertada la recomendación y se incluye expresamente que alude a ambos procedimientos, el sancionador y el de restablecimiento de la legalidad.

8.112.- Artículo 166. *Responsables de las infracciones*


8.112.1.- En su apartado 1 habría de recogerse lo dispuesto en el art. 28.1 LRJSP, conforme al cual únicamente podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad y los patrimonios independientes o autónomos, “que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.


Por otra parte, en el inciso final del apartado 1 parece más adecuado que se indique “Sin perjuicio de lo anterior, se aplicarán las reglas de los siguientes apartados”.

Respuesta 8.112.1: Frente a la consideración al apartado 1 del art. 166 del Anteproyecto debe llamarse la atención sobre el empleo de la llamada “lex repetita”, técnica sobre la que el Consejo Consultivo ha venido expresando su preocupación, por los riesgos que lleva consigo, advertidos por el Tribunal Constitucional, al observar que el legislador autonómico reproduce normas estatales, en lugar de remitirse a ellas. En este sentido, el Supremo intérprete de la Constitución ha advertido que este procedimiento de repetición “*al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad*” (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores [SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9; y 135/2006, FJ 3].

Como ya se ha dejado dicho en otras partes, el propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la STC 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

Dicho lo anterior, tal y como se hace notar en la consideración, se estima oportuno incluir la previsión apuntada por entenderla acertada, apreciación que igualmente se hace extensiva al inciso final del apartado 1.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	100/123	



8.112.2.- En relación con su apartado 4 recordaremos las exigencias derivadas de técnica “lex repetita” pudiendo apreciarse concordancias en este caso con lo establecido, a su vez, en el artículo 28.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Respuesta 8.112.2: Como ya se ha puesto de manifiesto, el propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). Desde este prisma, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

A todo ello se suma, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. Del mismo modo, como también dice dicho órgano consultivo, el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Por añadidura, respecto al régimen sancionador debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos (sentencias 48/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 25; 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 29; 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (artículo 25.1 C.E.), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1 C.E., SSTC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8; 196/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, fundamento jurídico 29), y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (artículo 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	101/123



sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado” (STC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8).

Dicho lo anterior, obsérvese que la exigencia de responsabilidad solidaria tiene que venir determinada de forma explícita y clara por una norma jurídica con rango de Ley, que no es sino la expresión de lo establecido en el artículo 25.1 CE. Así pues, ha de ser una Ley la que establezca qué obligaciones han de ser cumplidas conjuntamente por varias personas y, en su caso, regular en qué supuestos una determinada persona física o jurídica se coloca en el deber de prevenir la infracción administrativa que supuestamente cometa otra u otras personas. En la dirección indicada, pueden citarse las sentencias del TS de 6 de febrero y 23 de marzo de 1998, y 19 de diciembre de 2000.

Sobre esta base, en el art. 28 LRJSP se están estableciendo dos supuestos de solidaridad: el de los conjuntamente obligados y el de aquellos que deben prevenir la infracción cometida por otro, esto es, los que están en posición de garante. A partir de ahí, se puede discutir si esta previsión es suficiente para exigir esa responsabilidad solidaria en cualquier ámbito o se requiere una concreción expresa en la Ley reguladora del régimen sancionador aplicable. Pues bien, la jurisprudencia citada se inclina por esta segunda solución, razón por la que se recoge expresamente el apartado 4 del precepto en cuestión.

Expuesto lo anterior, se entiende conveniente y oportuno dejar el apartado en los términos en los que aparece redactado.

8.112.3.- No aparecerían contemplados, como responsables de las eventuales infracciones, los titulares o miembros de órganos administrativos o funcionarios públicos que, por acción u omisión, hayan contribuido a la comisión de la infracción [artículos 193.1.b) y 2.a) de la LOUA]. Observación que necesariamente tendríamos que hacer extensiva al artículo 161 del Anteproyecto de Ley, en cuanto que precepto que define o incorpora el catálogo de las infracciones urbanísticas de aplicación.

Respuesta 8.112.3: Se acepta la observación, de manera que se incluye expresamente la responsabilidad de autoridades y funcionarios que contribuyan a la producción del título administrativo contrario al ordenamiento jurídico y de quienes cometan los ilícitos al amparo de aquellos actos administrativos contrarios a la ordenación. En este sentido, se contempla la determinación de que esa responsabilidad no exime a los que realicen materialmente la conducta tipificada, limitada en los casos en que hayan actuado con dolo, culpa o negligencia grave.

La inserción de esta regulación hay que coherenciarla con el apartado 3 del art. 160 que impone como presupuesto previo para la exigencia de dicha responsabilidad la necesaria anulación del acto administrativo o el instrumento de ordenación.

Por otra parte, no se entiende necesario incorporar tal tipo al catálogo de infracciones urbanísticas de aplicación, toda vez que queda subsumido en las actuaciones u usos contrarios a la ordenación urbanística, como ocurre actualmente en la LOUA.

8.113.- Artículo 167. Concurso de normas punitivas y de infracciones

En su apartado 1 se recomienda separar en diferentes párrafos las diferentes reglas establecidas en el mismo a fin de facilitar su comprensión. En relación con el inciso inicial de este apartado 1, recuerda las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”, apreciando concordancias con el art. 31.1 LRJSP.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	102/123




En relación con el supuesto contemplado en el segundo inciso de que “de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras”, habría de tenerse en cuenta, a efectos de penalidad, lo dispuesto con carácter básico en el artículo 29.5 LRJSP conforme al cual: “se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida”. No se indicaría cuál sea la penalidad a aplicar en los diferentes supuestos incluidos en el segundo inciso de éste apartado 1. Omisión o falta de previsión que habría de subsanarse.


En cuanto a la regla establecida según el cual: “Será de aplicación preferente la norma penal y, entre varias administrativas, la que prevea mayor sanción”, por razones de seguridad jurídica, habría de indicarse cuál es el supuesto al que la misma vendría referida o cual vaya a ser su ámbito de aplicación.

En relación con el inciso final, según el cual: “cuando no se den las referidas identidades se aplicarán los apartados siguientes”, parece que habría de aparecer a continuación del inciso inicial de este apartado 1 que es el que alude a la triple identidad de “sujeto, hecho y fundamento”. En otro caso, es decir si se pretendiera que dicho inciso final aludiera a más supuestos de entre los enumerados “ex ante” habría de mejorarse su redacción, aludiendo a alguna expresión análoga a la siguiente: “cuando no se den los referidos supuestos o circunstancias se aplicarán las reglas siguientes”.

Respuesta 8.113: En cuanto a a la sugerencia de separar en el apartado 1 en diferentes párrafos las reglas establecidas en el mismo a fin de facilitar su comprensión, se acepta en aras de favorecer un mejor entendimiento del contenido regulatorio del precepto.

En relación con la objeción concerniente a la técnica “lex repetita” al apreciar concordancias entre el apartado 1 del art. 167 con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la LRJSP, no se acepta por las razones que se detalla a continuación. Frente a esta apreciación, cabe insistir de nuevo que el propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). Desde este prisma, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia. A todo ello se suma, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. Del mismo modo, como también dice dicho órgano consultivo, el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	103/123	



Adicionalmente, respecto al régimen sancionador debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos (sentencias 48/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 25; 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 29; 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (artículo 25.1 C.E.), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1 C.E., SSTC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8; 196/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, fundamento jurídico 29), y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (artículo 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado” (STC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8).

Importa recordar que el apartado proclama la garantía de no ser sometido a *bis in idem* que se configura como un derecho fundamental (STC 154/1990, de 15 de octubre, F. 3), que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento” (por todas, SST C 159/1985, de 27 de noviembre, F. 3; 94/1986, de 8 de julio, F. 4; 154/1990, de 15 de octubre, F. 3; y 204/1996, de 16 de diciembre). Huelga recordar que, hipotéticamente, la prohibición de duplicidad sancionadora abarca a los supuestos de triple identidad (de sujeto, hecho y fundamento) entre un ilícito penal y una infracción administrativa, entre dos calificaciones penales o entre dos administrativas. Se insiste en que este principio se configura como un derecho fundamental, integrado en el art. 25.1 CE, con una doble dimensión material y procesal. La material o sustantiva impide que un mismo sujeto sea sancionado en más de una ocasión con el mismo fundamento y por los mismo hechos, toda vez que ello supondría una reacción punitiva desproporcionada que haría quebrar, además, la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones. La procesal o formal proscrib, en su sentido originario, la duplicidad de procedimientos (...) en caso de que exista la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Por el contrario, se valora positivamente la consideración concerniente, a efectos de penalidad, a la previsión del artículo 29.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, conforme al cual: “se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida”; al igual que la falta de indicación de la penalidad a aplicar en los diferentes supuestos incluidos en el segundo inciso del apartado 1, en concreto, respecto a cuando uno de los ilícitos sea medio imprescindible para cometer el otro o cuando el más amplio o complejo absorba a los consumidos por aquel”. En este sentido, se aceptan dichas sugerencias.

Por otra parte, en cuanto a la tacha formulada respecto a la regla: “Será de aplicación preferente la norma penal y, entre varias administrativas, la que prevea mayor sanción”, se comparte que habría que indicar cuál es el supuesto al que la misma vendría referida o cual sería su ámbito de aplicación. Ahora bien, se opta por suprimir dicho inciso por varias razones: en primer lugar, porque la norma penal prevalece en todo caso, razón por la cual siempre que la Administración sospeche que una conducta constitutiva de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	104/123



infracción administrativa puede ser también delito, debe suspender el procedimiento administrativo sancionador, comunicar el hecho a las autoridades judiciales y esperar la sentencia penal; y en segundo lugar, respecto a la existencia de varias normas administrativas hay que tener presente la multiplicidad de normas sectoriales que pueden confluir tipificando una misma conducta, de manera que se estima que la articulación de la solución originariamente propuesta puede ocasionar problemas prácticos de orden competencial a la hora de saber con exactitud cuál de ellas es la que prevé una mayor sanción, sobre todo en un estadio inicial.

En último lugar, respecto a la consideración vertida sobre el inciso final: “cuando no se den las referidas identidades se aplicarán los apartados siguientes”, se aplaude el comentario, incorporando la expresión sugerida “cuando no se den los referidos supuestos o circunstancias se aplicarán las reglas siguientes”.

8.114.- Artículo 169. Prescripción.

En el art. 169.1, en relación con su segundo inciso, se recomienda mejorar su redacción por razones de seguridad jurídica. Pudiendo aludirse, en tal sentido, a que se interrumpirá la prescripción desde que se acuerde la suspensión con puesta en conocimiento o remisión al Ministerio Fiscal conforme a lo dispuesto en el art. 170.3 del Anteproyecto de Ley, siendo así que a efectos de su reanudación habría de tenerse en cuenta que pudiera existir una comunicación del Ministerio fiscal devolviendo el expediente, por ejemplo, sin que el procedimiento penal concluya necesariamente mediante resolución firme.

En relación con la regla adicional incorporada al art. 169.2 b) del Anteproyecto de Ley, no se considera posible su adición por existir riesgo de que, en caso de impugnación ante el TC, pudiera apreciarse afectación a las competencias reservadas al Estado conforme al artículo 149.1.18ª CE.

Respuesta 8.114: Se admite la sugerencia indicada respecto al segundo inciso del art. 169.1 y se modifica el artículo en el sentido indicado, ya que no siempre concluye necesariamente con una resolución firme. En este sentido, hay que estar a la adopción de la resolución por el Ministerio Fiscal de acuerdo con sus normas estatutarias o bien hasta que existe un pronunciamiento de la autoridad judicial. De igual modo, estos términos tienen que trasladarse por coherencia al art. 170.3 del Anteproyecto de ley.


En otro orden de cosas, en relación con la regla adicional incorporada al artículo 169.2 b) del Anteproyecto de Ley, se es consciente de los riesgos que puede acarrear esa previsión y la posible afectación de competencias estatales. No obstante, razones de seguridad jurídica aconsejan su mantenimiento, teniendo presente fundamentalmente que en el ámbito local es precisamente el recurso potestativo de reposición el que impera. La regla incorporada arroja certeza y certidumbre al ordenamiento jurídico, de manera que los operadores jurídicos conozcan de antemano el sentido y las formas de su interpretación y aplicación.

En cualquier caso, tampoco podemos perder de vista que el propio art. 30.1 de la LRJSP contiene una habilitación para que sean las leyes sectoriales las que establezcan y modulen la prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones, al disponer que “Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”. Por tanto, hay que acudir en primer lugar a la legislación sectorial específica para conocer los plazos y régimen de prescripción. Sólo si en ella no se prevé nada, y por tanto, de manera supletoria para el caso de que no exista previsión alguna en el ámbito material de que se trate, rige el régimen fijado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Por todo lo expuesto, no se acepta la supresión de aquella regla.

8.115.- Artículo 170. Procedimiento sancionador.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	105/123	



Respecto al art. 170.3 da por reproducidas las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”, expuestas en la consideración jurídica 7.2 del informe, pudiendo apreciarse concordancias, en este caso, con lo dispuesto en el art. 56 del TRLS.


Respuesta 8.115: No se acepta la consideración, pues al margen de que dicha previsión ya se contiene en la actual LOUA (art. 195.4), el precepto viene a clarificar que la suspensión del procedimiento sancionador es sin perjuicio de la tramitación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad.

A mayor abundamiento y sin ánimo de reiteración, se insiste nuevamente que el propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). Desde este prisma, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia. A todo ello se suma, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. Del mismo modo, como también dice dicho órgano consultivo, el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

8.116.- Artículo 171. Competencias sancionadoras.

8.116.1.- En relación con su apartado 1 advierten cómo no aparecerían tipificadas como infracciones en materia de ordenación del territorio (artículo 161.5 del Anteproyecto de ley) las que se indican en dicho apartado: “se realice por falta del título habilitante o acto administrativo que debería ser dictado ella, así como cuando se trate de obstrucción a la labor de la Inspección Autonómica”.

Respuesta 8.116.1: No se acepta por cuanto el art. 171 delimita las competencias sancionadoras, mientras que el régimen de infracciones se contiene en el apartado 5 del art. 161, cuyo análisis sistemático requiere integrarlo con el resto de apartados de este precepto para su recto entendimiento. Es con la integración global de todos los apartados donde quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la antijuridicidad, entre ellos, la realización de actuaciones sin licencias, aprobaciones u otros actos necesarios o sin ajustarse a los mismos, así como la obstrucción a las labores inspectoras.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	106/123	



8.116.2.- En la tipificación de infracciones y sanciones que se efectúa en el art. 161, parece que la competencia para sancionar habría de corresponder a los Ayuntamientos en el caso de infracciones urbanísticas y a la Comunidad Autónoma en el supuesto de infracciones contra la ordenación del territorio, indicándose así en el artículo 171.1 o en dos apartados sucesivos del mencionado artículo.

Respuesta 8.116.2: Se valora positivamente la consideración y se incorpora en el texto expresamente que la competencia para imponer las sanciones “urbanísticas” previstas en esta ley corresponde al Ayuntamiento.

8.116.3.- En cuanto al apartado 2, sería preciso definir con mayor detalle el supuesto de concurso de normas o infracciones administrativas y resolverlo desde la propia Ley a fin de evitar dudas interpretativas en orden a su aplicación, que podrían generar litigiosidad ante los Tribunales. La primera cuestión a dirimir sería la de si cabría apreciar la existencia de dos infracciones sin afectación del principio “non bis in idem” o no. En el primer caso habrían de seguirse dos expedientes independientes, a tramitar por distintas Administraciones Públicas. Se trataría del supuesto a que parece aludir el precepto a que venimos haciendo referencia cuando indica “salvo que el bien jurídico protegido sea distinto” (artículo 171.2 “in fine”). Sin embargo, no contempla expresamente la solución para este supuesto. Sería recomendable que se aclarara la redacción del art. 171.2 para indicar expresamente a qué supuesto estaría referido la solución que se propone (“si el bien jurídico protegido fuere el mismo”).

Finalmente valórese si la solución propuesta para dirimir el supuesto de concurrencia competencial, pudiera conducir a consecuencias injustas o arbitrarias si en atención a que el expediente fuere instruido por una u otra Administración la calificación de la infracción y la sanción a imponer pudieran resultar diferentes.

Respuesta 8.116.3: La cuestión de fondo que late en torno a la posibilidad de sancionar tanto por la comisión de una infracción urbanística como por la de una infracción contra la ordenación del territorio es la relativa a si se trata de un concurso de infracciones o, por el contrario, es un concurso de normas punitivas. El punto de partida, que sintetiza la jurisprudencia constitucional sobre el principio *non bis in idem*, se encuentra en el art. 31 LRJSP: “No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”. De dicho precepto se deduce *sensu contrario* que sí caben varios castigos cuando no se trata de los mismos hechos o cuando, incluso siendo el mismo hecho, los castigos tengan distinto fundamento. Hay identidad de fundamento cuando las sanciones se producen en función de la misma vulneración del ordenamiento jurídico lo cual presupone, no sólo que en ambos casos se estén reprimiendo lesiones al mismo bien jurídico, sino, además, el mismo ataque o lesión al bien jurídico. Por tanto, como es sabido, caben varios castigos cuando hay varios hechos cada uno de ellos constitutivo de una infracción diferente (concurso real de infracciones) y cuando hay un único hecho que comporta varias vulneraciones típicas del ordenamiento jurídico (concurso ideal de infracciones).

Por el contrario, habrá concurso de normas punitivas y, por tanto, prohibición de doble sanción, cuando haya una única lesión de un mismo bien jurídico, una única vulneración del ordenamiento aunque tenga encaje en dos o más tipos de infracción. Si se aplicasen las dos normas en concurso se estaría castigando dos veces, no ya el mismo hecho, sino la misma antijuridicidad y culpabilidad. Sentado lo anterior, en cuanto al bien jurídico, nótese que “urbanismo” y “ordenación del territorio” aunque sean conceptos y realidades distintas, están muy próximos y guardan estrecha relación. Con estos mimbres, se presentan a ambas realidades como dos manifestaciones de una misma función pública de regulación del uso del suelo como recurso natural y soporte de las actividades humanas. Este sería el fundamento por el que sólo cabría aplicar una de las normas en concurso (bien la infracción contra la ordenación del territorio o

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	107/123



bien la infracción urbanística) y, por tanto, únicamente cabe imponer una de las sanciones; razón por la que el propio precepto contiene la fórmula para dirimir el solapamiento competencial.

En cualquier caso, se estima conveniente, por razones de seguridad jurídica, eliminar la expresión “si el bien jurídico protegido fuere el mismo”, ya que introduce elementos que distorsionan efectivamente la comprensión del conjunto del precepto.

En último término, respecto a la valoración sobre si la solución propuesta para dirimir el supuesto de concurrencia competencial, pudiera conducir a consecuencias injustas o arbitrarias en atención a que el expediente fuere instruido por una u otra Administración y que la calificación de la infracción y la sanción a imponer pudieran resultar diferentes; cabe poner de relieve que no debería producir, en teoría y desde un punto de vista legal, soluciones injustas ya que el ejercicio de la potestad sancionadora es debida y de ejercicio inexcusable, y las sanciones previstas son iguales (independientemente de que se trate de una infracción urbanística o territorial), todo ello teniendo presente además la línea jurisprudencial que aboga por el proceso reglado en la determinación de la sanción, por todas, la STS de 23 de enero de 1989 que afirma: «Importa ante todo advertir que la Constitución, que ha reconocido la legitimidad de las sanciones administrativas –así, artículos 25.1 y 45.3–, ha tenido buen cuidado de subrayar el carácter reglado de la potestad sancionadora de la Administración –artículo 25.1–: no cabe admitir que en esta materia haya aspectos discrecionales, es decir, cuestiones en las que la Administración tenga «libertad» para elegir entre soluciones distintas pero igualmente justas –indiferentes jurídicamente–. Toda la actuación de la Administración en el terreno sancionador resulta pues reglada incluso cuando se trata de cuantificar las multas –no cabe pensar que dos multas distintas puedan resultar igualmente justas para una misma infracción–, pues aunque hayan de ser tenidos en cuenta conceptos jurídicos indeterminados, con el margen de apreciación que demanda su halo de dificultad, la aplicación de tales conceptos es un proceder reglado».

8.116.4.- En relación con el art. 171.3 recuerdan las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el artículo 60 LRBRL. En tal sentido, el art. 60 LRBRL no indicaría que la Comunidad Autónoma “podrá subrogarse” sino que debe recordarle a la Entidad Local el cumplimiento de sus obligaciones y que si, transcurrido el plazo correspondiente, el incumplimiento persistiera se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local. Fórmula, por otra parte, que resultaría más acorde con el carácter debido o inexcusable del ejercicio de las funciones de inspección y disciplina urbanística.

Por otra parte, por razones de seguridad jurídica, recuerdan la necesidad de que se concreten cuáles son los supuestos en que el acto o uso del suelo tengan “incidencia supralocal”, concepto jurídico indeterminado, en torno al cual aparece delimitada la competencia de actuación subsidiaria de la Comunidad Autónoma. Igualmente, señalan que, en este supuesto, se estaría aludiendo al ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias urbanísticas (art. 58.3 del EAA).

Respuesta 8.116.4: El apartado 3 del artículo 171 del Anteproyecto encierra la fórmula “en los términos establecidos en la legislación estatal”; expresión que, en principio, no desvirtuaría ni distorsionaría la norma dictada por el Estado en el ejercicio de su competencia (art. 60 de la LRBRL). Mediante ese apartado se hace inteligible y se facilita enormemente la comprensión de las competencias autonómicas, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico de la intervención por sustitución de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la potestad sancionadora. Sin perjuicio de lo anterior, se revisa la redacción del apartado afectado para disipar cualquier peligro que pueda ocasionar el empleo de la técnica “lex repetita” para no alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en ejercicio de sus competencias.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	108/123



De otro lado, en lo concerniente a la sugerencia respecto a la expresión “incidencia supralocal”, como bien se apunta, se trata de un concepto jurídico indeterminado. Sobre este particular, nótese que se considera que desde el punto de vista de técnica legislativa no resulta idóneo entrar en la definición ni en la identificación de los supuestos concretos que puede encerrar, pues sólo a través de su empleo se puede aprehender toda la rica variedad y multiplicidad presente en la realidad y encerrarla en la proposición normativa. No sólo es útil su utilización sino que además se antoja imprescindible en la medida en que describe un supuesto de hecho que no admite una delimitación más exacta y terminante, y a cuya determinación se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición. Hay, pues, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. A mayor abundamiento, como es sabido, en la aplicación de un concepto jurídico indeterminado, la Ley no nos da resuelta la solución concreta de cada caso, de modo que ésta debe ser buscada acudiendo a criterios de valor o de experiencia, según la naturaleza del concepto; pero lo característico del valor propio del concepto o la experiencia a que el concepto remite deben ser objeto de una estimación jurídica según el sentido de la Ley que ha creado dicho concepto. Norma que ha configurado éste con la intención expresa de acotar un supuesto concreto, aunque su precisión reste indeterminada; de este modo la aplicación de estos conceptos será justamente un caso de aplicación de la Ley. Por ello el proceso de constatación de si un concepto jurídico indeterminado se cumple o no se cumple, no puede ser nunca, y esto es esencial, un proceso volitivo de discrecionalidad o de libertad, sino un proceso de juicio o estimación, que ha de atenerse, necesariamente, por una parte a las circunstancias reales que han de calificarse, por otra, al sentido jurídico preciso que la Ley ha asignado, con la intención de que la solución posible sea sólo una, al concepto jurídico indeterminado que su precepto emplea. Justamente por esto, el proceso de aplicación de conceptos jurídicos indeterminados es un proceso reglado, porque no admite más que una solución justa, es un proceso de aplicación e interpretación de la Ley, de subsunción en sus categorías de un supuesto dado, no es un proceso de libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o de decisión entre indiferentes jurídicos en virtud de criterios extrajurídicos, como es, en definitiva, lo propio de las facultades discrecionales.

A la vista de lo dicho, se estima parcialmente las anteriores observaciones en los términos arriba expuestos.

8.116.5.- Como consideración de carácter general haremos constar la necesidad de delimitar con claridad el ámbito competencial de cada Administración en materia de disciplina, para evitar que la inseguridad en la materia pudiera perjudicar el ejercicio de tan relevante función disminuyendo el necesario control de la actividad urbanística a fin de evitar que puedan realizarse actuaciones o usos contrarios a la ordenación.

Respuesta 8.116.5: No se comparte la opinión en la medida que el texto normativo avanza en la asignación de competencias en materia de disciplina territorial y urbanística. En este sentido, el artículo 92.2.a) del EAA atribuye a los municipios competencias propias en materia de «Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la LAULA. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, como ya ha quedado dicho, se asume como punto de partida el artículo 6 de la LAULA, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas, y que la determinación de competencias locales se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía, sin perjuicio de las competencias que la legislación asigna específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía. *A fortiori*, el art. 9.1 d), e), f), g), y h) de la LAULA desglosa la materia establecida estatutariamente de manera genérica mediante su

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	109/123



desagregación en “submaterias”, lo que provoca un «blindaje por descripción», y comporta que el núcleo competencial propio de los municipios está garantizado, además, por el listado de materias que enumera el artículo 92 EAA y la concreción de las atribuciones que realiza la LAULA, que blinda las competencias municipales frente a las leyes sectoriales autonómicas.

Ciertamente, el texto normativo deslinda las actuaciones que vulneran la ordenación territorial de aquellas otras que inciden en la órbita propiamente urbanística, razón por la cual queda incólume el marco establecido por la LAULA. En este contexto, en consonancia con la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica sancionadora. Así pues, coexisten dos esferas competenciales distintas, de un lado, la que se refiere a la ordenación del territorio, y de otro, la estrictamente urbanística. Como quiera que aquella trasciende los intereses locales, esta circunstancia respalda la competencia directa autonómica. Es éste un aspecto capital, ya que es consustancial al significado y ámbito de la ordenación del territorio que su competencia corresponda a la Comunidad Autónoma. Desde esta perspectiva, el Anteproyecto parte de una competencia exclusiva autonómica en la disciplina territorial, aunque tangencialmente una misma actuación, al existir zonas de contacto o solapamiento, pueda incidir igualmente en las competencias municipales, que también habilitaría su intervención. Ahora bien, en estos casos de concurrencia competencial, la solución queda perfectamente resuelta en el texto.

8.117.- Artículo 172. *Reducción de sanciones por reconocimiento de responsabilidad o cumplimiento de la resolución.*

En relación con el apartado 1, recuerdan las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” apreciando concordancias con el artículo 85.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En relación con la reducción contemplada en el apartado 2 cabría aclarar si la misma sería acumulable a las previstas en el apartado anterior y cómo jugaría en el caso de aplicación de aquellas, por ejemplo, si se aplicaría sobre la sanción inicial, sobre la sanción una vez reducida en los importes resultantes de las previsiones del artículo 172.1, etc...

Respuesta 8.117: De un lado, respecto a la objeción de la técnica “lex repetita” cabe significar que se establecen porcentajes diferentes respecto a los previstos en la legislación básica estatal, lo que hace del todo necesario su regulación. Súmese a ello que su empleo obedece al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico. El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). La inserción del apartado en cuestión responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia. Asimismo, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	110/123



consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido.

A su vez, aparece en el apartado la expresión «*De conformidad con lo previsto en la legislación sobre procedimiento administrativo común*»; fórmula recomendada con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la “lex repetita”.

De otro lado, en relación con las sugerencias vertidas con respecto al apartado 2 y la necesidad de aclarar si la misma sería acumulable a las previstas en el apartado anterior, hay que apuntar que la reducción del cincuenta por ciento del importe de la sanción juega tanto respecto de la sanción propuesta como de la impuesta, por lo que se infiere que es acumulable. No obstante, se acepta tal consideración y se aclara este extremo.

TÍTULO VIII (Observaciones 118 a 121)

8.118.- Artículo 173. *La situación de asimilado a fuera de ordenación.*

El apartado primero de este artículo añade, frente a la literalidad del correlativo art. 3.1 del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, que dichas edificaciones se encuentren terminadas “en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso”. Aunque en puridad dicho inciso no consideramos que añada nada nuevo al enunciado ya que el reconocimiento de AFO no cabría respecto de edificaciones situadas en suelos en los que es imprescriptible la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, conforme a lo dispuesto en el art. 153.2. El apartado segundo atribuye al Ayuntamiento correspondiente la tramitación y resolución del procedimiento “previa la exigencia de los informe y autorizaciones sectoriales que sean preceptivos”. Valórese la posibilidad de introducir, como un informe sectorial, un informe preceptivo de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a efectos de analizar la conformidad de la actuación con la legalidad urbanística y para el debido ejercicio, en caso de que fuera procedente, de sus competencias en materia de disciplina urbanística.

Respuesta 8.118: El propio apartado 1 del art. 173 del Anteproyecto requiere que las edificaciones irregulares sólo pueden alcanzar la situación de asimilado a fuera de ordenación siempre que no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio. En este sentido, constituye un presupuesto de hecho inexorable para la declaración de las edificaciones ilegales en situación de asimilado a fuera de ordenación el desapoderamiento o la pérdida de la potestad administrativa para restaurar la legalidad transgredida, y por consiguiente, es esencial que hayan transcurrido los plazos para el ejercicio de aquella potestad.

En otro orden de cosas, sobre la posibilidad de introducir un informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a efectos de analizar la conformidad de la actuación con la legalidad urbanística y para el debido ejercicio de sus competencias en materia de disciplina urbanística, no se acepta la valoración. Se descarta la misma al entender que este tipo de procedimientos de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación están íntimamente

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	111/123



ligados a la competencia estrictamente urbanística atribuida a los municipios, según dispone el art. 25.2.a) de la LRRL y el art. 9.1 LAULA dictada en cumplimiento de la función propia de desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local, ni que existe justificación para instaurar esa técnica de tutela mediante la emisión de un informe preceptivo. El modelo diseñado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece, en líneas generales, unas bases estatales que, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, no añaden muchos límites a los directamente derivados de la garantía constitucional de la autonomía local. Por eso, cada vez que el TC ha debido enjuiciar preceptos autonómicos que centralizan en la Administración de la Comunidad Autónoma competencias que afectan a intereses municipales, ha hallado siempre el criterio decisivo, no dentro de la Ley reguladora de las bases de régimen local, sino en la doctrina constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía local [por ejemplo, SSTC 51/2004, FJ 9; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 18, letras a) y d), y 154/2015, FJ 6 c)]. Aunque esta garantía no impide que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración en el trance de atribuir competencias locales, como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), la protección constitucional de la autonomía local obliga a «asegurar el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» de sus respectivos intereses. Señala en este sentido: «Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias” (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4)». Ello implica que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias «propias» en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3).

El EAA enmarca la relación existente entre las competencias de la Administración Autonómica y las competencias de las Corporaciones Municipales, y para ello fija el núcleo competencial propio -competencias propias- de los Municipios que queda garantizado, además, por el listado de materias enumeradas en el artículo 92 EAA, entre las que cita, el apartado 2.a): la *ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*. Por tanto, además de recoger una diferente tipología de competencias locales, garantiza a los municipios «un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía» y «sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad» (art. 92.1). En particular, establece que «los Ayuntamientos tienen competencias propias» «en los términos que determinen las leyes» sobre una serie de materias, entre ellas, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (arts. 92.2.a). Más aún, el art. 9.1 d), e), f), g), y h) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía -que desarrolla la competencias propias de los municipios en este ámbito determinadas en el art. 92.2 a) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía- desglosa la materia establecida estatutariamente de manera genérica mediante su desagregación en “submaterias”, lo que provoca un “*blindaje por descripción*”. Lo anterior comporta un blindaje a las competencias municipales frente a las leyes sectoriales autonómicas.

En este sentido, la doctrina del “umbral mínimo” de las competencias locales constituye un límite a las posibles incidencias que lo traspasaran procedentes de las competencias que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas tanto en materia de ordenación territorial como de urbanismo: «... *so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de gobierno*» (SSTC 159/2001, F.J. 4º y 51/2004, F.J. 9º).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	112/123



Aunque resulta obvio que las competencias propiamente urbanísticas no tienen que ser totalmente locales sino que es admisible el reconocimiento de determinadas competencias a la Administración autonómica, sin embargo, el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación presente un carácter estrictamente local, sin que se estime oportuno, como técnica de control o tutela, un informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En último lugar, esa exigencia choca con el espíritu de un texto legal que apuesta por reforzar el ámbito de decisión y responsabilidad a los municipios, tal y como aparece reflejado en su Exposición de Motivos: «Esta ley supone 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. El artículo 92.2.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye a los municipios competencias propias en materia de “Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”. Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, se asume como punto de partida el artículo 6 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas, y se amplían éstas, en el convencimiento de que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que por esta ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cabe destacar, en este sentido, que la ordenación de la ciudad consolidada y las decisiones sobre su transformación deben corresponder prioritariamente a los Ayuntamientos».

8.119.- Artículo 174. Efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación

En relación con su apartado 7 se propone como más respetuosa con la legislación estatal la redacción siguiente: “La declaración de asimilado a fuera de ordenación se harán constar en el Registro de la Propiedad en los términos establecidos en la legislación estatal”.

Respuesta 8.119: No se admite, en su integridad, la propuesta apuntada en la medida en que la redacción que se recoge es la sugerida en el trámite de consultas por el Colegio de Registradores de la Propiedad. No obstante, se incorpora en el tenor del apartado que dicha constancia se efectuará “en los términos establecidos en la legislación estatal”.

8.120.- Artículo 175. Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares.

El apartado primero del art. 175 debe definir de forma clara y precisa qué se entiende por agrupaciones de edificaciones irregulares a los efectos de este artículo. En cuanto a los derechos de tanteo y retracto que se prevén en el párrafo segundo de este apartado, la norma legal debe delimitar con mayor precisión el régimen de estos derechos, concretando, entre otros extremos, los supuestos en los que podrán reconocerse estos derechos, así como los titulares de los mismos.

Respuesta 8.120: No se acepta la consideración que aboga por definir de manera clara y precisa lo que se entiende por agrupaciones de edificaciones irregulares, ya que no se estima conveniente acotar dicho concepto. Se parte de que no se pueden ofrecer soluciones apriorísticas, ya que se exige una ponderación que ha de ser realizada caso por caso y a la vista del conjunto de las circunstancias concurrentes. Ese diagnóstico y cometido es precisamente el que compete a los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial, cuyo objeto es identificar y delimitar las concretas agrupaciones de edificaciones irregulares, así como adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	113/123



prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones.

A su vez, el texto normativo se configura como una norma sencilla, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial. Se pretende que la ley supere la situación actual de dispersión y complejidad normativa que se ha venido generando en torno a la actividad urbanística. De igual modo, procura ser un texto legal transparente y de fácil entendimiento, sin abandonar el rigor que exige esta materia. Razones por la que se estima necesario reducir la densidad normativa. Como contrapartida a la operación de adelgazamiento de la norma, se requiere el ulterior desarrollo reglamentario, tal y como dispone la Disposición final primera del Anteproyecto que habilita para el desarrollo reglamentario.

Por otra parte, igual rechazo merece la consideración formulada respecto a los derechos de tanteo y retracto, ya que están técnicas encuentran cobertura y desarrollo normativo en el propio texto legal, en concreto, en el artículo 70 (al hilo de la regulación de los Planes Especiales), y en particular, en el artículo 132 que disciplina *in extenso* los derechos de tanteo y retracto.


8.121.- Artículo 176. *Incorporación al planeamiento urbanístico de edificaciones irregulares.*


El apartado primero del art. 176 debe sustituir la referencia a “instrumentos de ordenación” por la más precisa de “Plan General de Ordenación Municipal” por ser éste el que tiene por objeto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63, definir el modelo general de ordenación del municipio. Por su parte, debe ponerse esto en conexión con lo ya señalado respecto del mencionado artículo 63, el cual es poco preciso a la hora de determinar el modelo general de ordenación. El apartado tercero establece los supuestos en los que se podrá eximir de cumplir parcialmente las reglas y los estándares de ordenación establecidos en la legislación urbanística. Téngase en cuenta en este sentido que, a diferencia de lo que se hacía en el art. 17 LOUA, el Anteproyecto no establece reglas y estándares de ordenación, como sería deseable. En consecuencia, el precepto debería indicar cuáles son esas reglas o estándares de ordenación que se declaran susceptibles de ser dispensadas.

Respuesta 8.121: No se aceptan las observaciones apuntadas.

En primer lugar, porque con el esquema de instrumentos de ordenación que introduce el Anteproyecto, no sólo cabe que sea el “Plan General de Ordenación Municipal”, -aunque sería la vía más común y habitual-, el que incorpore a la ordenación urbanística las edificaciones irregulares que sean compatibles con el modelo territorial y urbanístico, sino que, en potencia, esa incorporación también puede ser llevada a cabo por otros instrumentos de ordenación. Nótese que como novedad se incorpora como instrumento de ordenación urbanística general, los Planes Básicos de Ordenación, para aquellos municipios que por su población o por sus específicas condiciones, no requieran de un desarrollo urbanístico complejo, flexibilizando y simplificando la planificación urbanística que permitirá a estos municipios ordenar la ciudad existente, proponer nuevos ámbitos de crecimiento y aplicar las determinaciones de la ley con plena capacidad. Con ello, el nivel de determinaciones de los planes se debe adaptar al diferente tamaño, grado de complejidad y capacidad de gestión de los diversos municipios.

En segundo lugar, se vierte una valoración no una cuestión de legalidad, “sería deseable”. En este sentido, no se detallan los estándares urbanísticos en la medida en que dichas determinaciones vendrán precisadas por los instrumentos de ordenación general, de conformidad con lo que se disponga reglamentariamente, todo ello en el marco establecido en los artículos 61 y 63 del Anteproyecto de Ley.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	114/123	



8.122- Disposición adicional primera. *Reserva para dotaciones y legislación sectoriales*

Se sugiere mayor precisión en el concepto “demás infraestructuras análogas” con la idea de delimitar el título competencial más específico.

Desde un punto de vista de técnica legislativa, los arts. 115 ss. A-LISTA parten de la utilización del término “sistemas generales y locales”, en vez del término “dotaciones”.

Respuesta 8.122: Se acepta parcialmente. Se sustituye el término dotaciones por el de sistemas generales y locales. Con el término de “infraestructuras” se da prevalencia a leyes sectoriales del Estado y de la CCAA en la determinación de las dotaciones públicas que fueran necesarias con motivo de la implantación de una infraestructura, en tanto que las mismas no constituyen una actuación de transformación urbanística en los términos en los que se regula en el Anteproyecto.


8.123- Disposición adicional tercera. *Actualización de la cuantía de las multas.*


A fin de que resulten adecuadamente garantizadas las exigencias derivadas del principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador, sería necesario acotar, en mayor medida, las funciones atribuidas al Consejo de Gobierno en relación con las sanciones, por ejemplo, indicando algún criterio a ponderar a tal fin o incluyendo previsiones que representen parámetros que vinieran a delimitarlas.

Respuesta 8.123: Si bien la habilitación desde normas de rango legal a órganos de gobiernos para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en la propia ley por vía reglamentaria es un fenómeno frecuente en nuestro ordenamiento jurídico, cuando dicha habilitación tiene lugar en materia sancionadora ha de extremarse la cautela por incidir en dicho ámbito el principio de tipicidad, como vertiente material del principio de legalidad material, que abarca no solo a la tipificación de las infracciones sino también al de las sanciones. El riesgo de deslegalización inherente en una disposición de una norma legal que posibilite alterar la cuantificación de las sanciones por una norma reglamentaria exige, en aras no solo del mencionado principio de tipicidad/legalidad sino también del de seguridad jurídica, la indicación de unos criterios mas o menos objetivos para su determinación.

Consultadas diversas normas legales con regulación de regímenes sancionadores se comprueba el uso por el legislador de distintas fórmulas que van desde disponer la habilitación del gobierno sin criterio alguno (C.A. Madrid) hasta la indicación de actualización basado en índice de costes del sector de construcción de la Comunidad Autónoma (País Vasco). No obstante, nos decantamos por la que más se repite en las leyes consultadas siendo además la que contempla la redacción actual de la LOUA, consistente en la utilización del índice de precios al consumo, entendida del conjunto nacional (aunque alguna comunidad autónoma lo ha referido a IPC publicado por el instituto de estadística de la CA).

Dicho índice garantiza una actualización razonable y objetiva que impide otorgar potestad discrecional alguna en el órgano de gobierno habilitado, y ello con independencia de que mediante una norma de rango legal no solo se pueda actualizar sino incrementar o disminuir la cuantificación de las existentes o incluso la creación de nuevas sanciones pecuniarias o no.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	115/123	



La redacción en el anteproyecto que se propone es la de añadir al literal actual de la disposición adicional tercera, al final de la misma, la mención "... en la cantidad que resulte de aplicación de conformidad con la variación de los índices de precios al consumo, o parámetro que los sustituya".

8.124- Disposición adicional cuarta. *Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico.*

8.124.1- En relación con el apartado primero. Advierte que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, se ha pronunciado en contra de facilitar la desafectación tácita como consecuencia de los actos clasificatorios.

8.124.2-En relación con el apartado segundo. Misma alegación anterior respecto a la desafectación tácita de las vías clasificadas.

8.124.3-En relación con el apartado tercero y cuarto. Desde un punto de vista de técnica legislativa, la Sección 2ª del Capítulo IV del Título I del Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía regula un procedimiento especial modificaciones de trazado por razones de urbanismo, lo que, en caso de mantenerse el mismo y la redacción de la Disposición Adicional cuarta, supondría la coexistencia de dos regímenes distintos, máxime cuando el de la norma específica autonómica sobre vías pecuarias no resulta expresamente derogado en la Disposición Derogatoria única de la A-LISTA.

Respuesta 8.124: Con fecha 20 de enero de 2021, se remite desde este centro directivo oficio dirigido a la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, solicitando su pronunciamiento sobre el informe emitido por el Gabinete Jurídico, en relación con esta disposición.

En respuesta al requerimiento anterior se recibe desde la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático nueva propuesta, que se incorpora al borrador del Anteproyecto, y la siguiente fundamentación para la misma:

Respecto al apartado 1 de la disposición: Los desarrollos urbanísticos que nacen de la planificación anterior a la entrada en vigor del Reglamento de Vías Pecuarias de 1998 no podían tener en cuenta ni prever la colisión de dichas previsiones urbanísticas con la existencia de vías pecuarias, pues la legislación carecía de mecanismos que integraran la planificación sectorial de estas vías en el procedimiento de aprobación y ejecución de los planes. Esta circunstancia ha provocado que la ejecución de aquellos planes urbanísticos consagraran usos sobre el suelo que se solapan con el trazado de aquellas vías. De esta forma, la consolidación de la malla urbana ha determinado que muchos terrenos que hoy tienen la consideración de suelo urbano supongan la ocupación de tramos de vías urbanas en pleno casco urbano de las ciudades con los equipamientos, dotaciones y aprovechamientos previstos en aquellos planes.

Ante este conflicto entre la normativa sectorial de vías pecuarias y la ordenación urbanística ya ejecutada y consolidada, la Ley 17/1999 de acompañamiento de los presupuestos de 2000 previó en su Disposición Adicional Segunda un procedimiento específico de desafectación *ad hoc*, más ágil que el que preveía con carácter general el Reglamento de Vías Pecuarias, cuya puesta en práctica ha resultado muy problemática. Y ello porque la doctrina de los Tribunales ha vetado la posibilidad de desafectar dichos terrenos sin antes deslindarlos. El problema está en que la iniciación de un procedimiento de deslinde siempre aviva las pretensiones reivindicatorias de los derechos de posesión o de propiedad de los ocupantes, por mucho que ese deslinde se conciba de modo instrumental como un paso previo a la desafectación, provocando la impugnación de dichos deslindes ante el orden civil y contencioso-administrativa.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	116/123



La desafectación tácita prevista en este apartado parece una solución adecuada ante los problemas prácticos que está provocando el procedimiento de desafectación que previó la Disposición Adicional Segunda de la Ley 17/1999.

La desafectación tácita que prevé esta Disposición se produciría *ope legis*, sin mediar acto expreso que la declare, evitando por tanto los perniciosos efectos del deslinde previo. No obstante, se limita este tipo de desafectaciones a las ocupaciones de los tramos de vía pecuaria verificadas en suelos que hayan sido objeto de transformación de acuerdo con el planeamiento, habiendo adquirido los mismos las características del suelo urbano.

Respecto al apartado 2 de la disposición: Es conocido que el mecanismo de la clasificación precede al del deslinde en materia de vías pecuarias. Siendo el primero un acto declarativo de la existencia y características físicas de la vía y el segundo un acto por el que se definen sobre el terreno los límites o linderos de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación. La inmensa mayoría de las clasificaciones que sirven de base a los deslindes que practica la Junta de Andalucía en virtud de las previsiones del Plan de Recuperación de vías pecuarias se produjeron en los años 50' y 60' del siglo pasado, lo que ha provoca –junto a una multitud de problemas prácticos que han tenido que resolver los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo- que entre una y otra actuación la realidad física del terreno haya sufrido alteraciones y ocupaciones de diversa índole.

La estrecha vinculación que existe entre el acto de clasificación y cualquier actuación posterior de la Administración, sea de deslinde o de desafectación, de un lado; y, de otro, la naturaleza jurídica del acto de clasificación, parecen aconsejar la previsión expresa que se hace en el apartado 2º de la Disposición, al especificarse que la previa clasificación de la vía no impide la desafectación tácita regulada en el apartado anterior; desafectación que conllevará la desclasificación automática de los tramos afectados. La especificación de esta circunstancia parece necesaria, pues la jurisprudencia sostiene que la clasificación, pese a su carácter declarativo de la existencia de la vía, no tiene carácter constitutivo, posponiéndose la materialización del derecho declarado mediante la clasificación, en todo caso, al acto de deslinde (en este sentido ha interpretado la jurisprudencia los artículos 7 y 8 de la LVP como puede verse en la reciente STS nº 473/2017, de 21 de marzo, que cita otras anteriores en igual sentido).

8.125- Disposición adicional quinta. *Las Comisiones Provinciales de Valoraciones.*

8.125.1.- En el apartado 3, subapartado b), habría de indicarse “Un letrado de la Junta de Andalucía designado por la Jefatura del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.”

Respuesta.125.1: Se acepta.

8.125.2.-Novedad relevante sería la incorporación a su composición, como vocal, de un “Registrador o Registradora de la Propiedad” de signado por el Decanato o Decanatos de los Registros de Andalucía. Se advierte que puede entrar en juego diversos títulos competenciales tanto estatales como autonómicos en esta materia, es difícil aventurar cómo se dirimiría, en su caso, el eventual conflicto competencial que pudiera suscitarse en relación con esta concreta previsión del Anteproyecto de Ley que nos ocupa, sin que por nuestra parte se hubiera detectado ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional que analice la concreta cuestión de la incorporación, por normativa autonómica, de los Registradores de la Propiedad a un órgano colegiado integrado en la Administración Autonómica.

Respuesta 8.125.2: No se acepta. se mantiene la propuesta dado que responde a una petición del Colegio de Registradores de la Propiedad durante el trámite de audiencia.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	117/123



8.126.- Disposición adicional sexta. *Creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.*

En el apartado Uno.1 no parece adecuado indicar que se crea, dentro del Grupo A, Subgrupo A.2, “configurado en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre”, ello teniendo en cuenta que la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, establecería la equivalencia del Subgrupo A.2, más bien con el Grupo B de los contemplados, a su vez, en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre. Por lo que resultaría más adecuado aludir al Grupo A, Subgrupo A.2 del artículo 76 del TREBEP.

En el apartado 2 “in fine” habría de aludirse al “Subgrupo A.2” y no al “grupo A.2”, ello conforme a lo establecido en el párrafo precedente de la propia Disposición Adicional, así como en el art. 76 del EBEP.

Respuesta: Se acepta parcialmente. En relación con la primera consideración se incorporó dicha referencia ya que en el informe de la SG para la Ad. Pública, se decía que una eventual creación del subgrupo A2 (A2.6000), conllevaría la necesaria modificación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985.

No obstante, se corrige la segunda consideración.

8.127.- Disposición adicional novena. *Licencia o declaración responsable para escrituras públicas y asientos registrales.*

Se recuerda las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” apreciándose concordancias con lo dispuesto en el artículo 28.1 y 2 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Respuesta 8.127: Se acepta. Se sugiere incluir “de conformidad con la legislación básica estatal” en los apartados 1 y 2.

8.128.- Disposición transitoria segunda. *Vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes.*

Se recomienda introducir unas reglas similares a las previstas en la Disposición Transitoria segunda LOUA sobre los criterios de interpretación y aplicación de los Planes vigentes. Es decir, *En la interpretación y aplicación de los Planes a que se refiere el párrafo anterior se estará a las siguientes reglas:*

- 1.ª) *Las que fueren contradictorias con los preceptos de esta Ley de inmediata y directa aplicación serán inaplicables.*
- 2.ª) *Todas las restantes se interpretarán de conformidad con esta Ley.*

Respuesta 8.128: No se acepta. La idea es que la LOUA siga aplicándose en todas sus reglas salvo quien que planteen nuevas actuaciones de transformación urbanística. No hay normas de aplicación directa

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	118/123	



8.129.- Disposición transitoria octava. *Comisiones de Valoración.*

Se indica que pudiera resultar de interés al efecto, a fin de evitar dudas interpretativas, incorporar “in fine” la indicación de que será de aplicación el Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, “en lo que no se oponga a lo dispuesto en la mencionada Disposición Adicional 5ª”.

Respuesta 8.129: Se acepta.

DISPOSICIONES FINALES (Observaciones 130 a 134)

8.130.- Disposición Final Primera: *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

En su inciso final, cuando se indica: “en aquellas materias que, de conformidad con lo señalado en la legislación autonómica sobre régimen local, correspondan a los municipios”, cabría aludir igualmente a lo señalado en la normativa estatal básica sobre régimen local.

Respuesta 8.130: Se acepta.


8.131.- Disposición Final Tercera: *Modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de Andalucía.*


Dado que se pretende modificar el art. 40 Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de Andalucía (LGICA, en adelante), la misma tendría que hacerse ajustada a los preceptos básicos en la materia, fundamentalmente los artículos 18 ss LEA. Los apartados 2, 3, y 4, con la expresa salvedad de los estudios de detalle (STC 86/2019, de 20 de junio), deberían aclarar que no caben las excepciones genéricas de sujeción a evaluación ambiental estratégica a instrumentos de ordenación urbanística relativos a ordenación del territorio y/o urbanismo, puesto que, por aplicación sistemática de los artículos 6.1.a) y 6.2.c) LEA, aquellos planes o programas no sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, se someterán al procedimiento simplificado, en aras a testar su afección significativa al medio ambiente, que culminará, con el informe ambiental estratégico, mediante el cual, ex art. 31.2 LEA, el órgano ambiental decidirá bien la sujeción al procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, bien con la decisión de que no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente.

El apartado 5 requiere una mayor coherencia y necesidad de aclarar en cada subapartado los órganos concretos que deben realizar la actuación -subapartado b), destinatario de la remisión; subapartado e), quién debe realizarla; subapartado f); subapartado g) faltarían citar los trámites de audiencia y recabar informes preceptivos; subapartado h), quién debe asumir dicho estudio; subapartado i); subapartado k), destinatario de la remisión; faltando un apartado relativo a una eventual necesidad de un nuevo trámite de información pública.

Asimismo, sería recomendable fijar en algún apartado adicional las previsiones contempladas en los actuales apartados 7 y 8 del vigente art. 40 LGICA.

Respuesta 8.131: Con fecha 20 de enero de 2021, se remite desde este centro directivo oficio dirigido a la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, solicitando su pronunciamiento sobre

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	119/123	



el informe emitido por el Gabinete Jurídico, en relación a la modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de Andalucía.

Se comunica por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático la intención de excluir esta disposición del borrador del Anteproyecto, proponiendo constituir un grupo de trabajo que analice el artículo 40 de la GICA en el marco de la nueva ley de ordenación del territorio y urbanismo. Se suprime la disposición.

8.132.- Disposición final cuarta: Modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los Puertos de Andalucía.

En su apartado 6 se modifica el artículo 16 de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los Puertos de Andalucía. Pues bien, en relación con el artículo 16.2, la referencia que allí se hace a la posibilidad de autorizar usos habitacionales y residenciales, deberá tener en cuenta la naturaleza demanial de los bienes sobre los que se asientan estos usos.

En su apartado 7, por el cual se modifica el artículo 20.3 Ley 21/2007, téngase en cuenta que la solicitud de concesión a la que se hace referencia debe enmarcarse debidamente en un procedimiento de publicidad y libre concurrencia.

En su apartado 15 se introduce en la Ley 21/2007 una disposición adicional séptima rubricada “especialidad del personal del organismo portuario autonómico”. Se recuerda el carácter básico de la norma cuya aplicación se pretende excluir, artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Debe tenerse en cuenta, no obstante, lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, cuya disposición adicional vigesimotercera establece de forma similar que “no será de aplicación al personal de los organismos portuarios lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”, si bien debemos señalar que dicha previsión normativa no tendría más valor jurídico que el de mero antecedente contenido en una Ley de carácter estatal.

Respuesta 8.132: Disposición suprimida del borrador del Anteproyecto a solicitud de la Consejería proponente de la misma.

8.133.- Disposición Final Quinta. Modificación de la Ley 9/2010, de 9 de julio, de Aguas de Andalucía.

El informe del Gabinete Jurídico establece que la modificación que se postula del art. 42 Ley 9/2010, de 9 de julio, de Aguas de Andalucía, circunscribe la actuación de la Junta de Andalucía al ámbito de sus competencias, lo que parece coherente con el criterio expresado en el Informe AJ-CAGPDS 2020/24 sobre el régimen jurídico competencial del artículo 42.2 de la Ley de Aguas de Andalucía, con especial mención de las zonas inundables, emitido con fecha 5 de mayo de 2020, por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Así mismo, el informe sostiene que se establece una minoración de los ámbitos de actuación del informe de la Consejería competente en materia de aguas, quedándose en el ámbito que, con carácter básico, establece el art. 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, si bien debería reflexionarse si el mantenimiento de los otros ámbitos sobre los que actualmente debe pronunciarse el informe previsto en el art. 42 LAA coadyuvaría en la mejor gestión de las política hidráulica autonómica (vgr. Vertidos).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	120/123



Por último dispone que tanto para el apartado tercero del art. 59 como en el apartado primero del art. 62, debe analizarse si procede la supresión de los mismos por remisión directa a la normativa básica estatal.

Respuesta 8.133.- Con fecha 20 de enero de 2021 se remite desde este centro directivo, oficio a la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos solicitando su pronunciamiento sobre el informe emitido por el Gabinete Jurídico, en relación a la modificación de la Ley de Aguas de Andalucía.

En atención a lo solicitado, el 26 de enero de 2021 se recibe respuesta de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos, significando lo siguiente:

“Primero.- En lo concerniente a lo indicado en su escrito sobre la modificación del artículo 42 de la Ley de Aguas de Andalucía propuesta por esta Dirección General se considera que la valoración realizada por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía es una aportación muy positiva y por tanto se acompaña nueva propuesta de redacción de dicho artículo 42 de la Ley de Aguas de Andalucía para que sea incorporada a la disposición final quinta del Anteproyecto de Ley de Impulso de la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

Segundo.- Por otra parte este centro directivo estima que no procede suprimir la redacción propuesta para el apartado tercero del artículo 59 y el apartado primero del artículo 62 de la Ley de Aguas de Andalucía porque si bien en ambos supuestos se dispone la remisión directa a la normativa básica estatal, no es menos cierto que mediante esta modificación normativa se pretende evitar toda confusión y conseguir la máxima claridad para todos los operadores jurídicos en la aplicación e interpretación de la norma, por lo que es necesario mantener dichos apartados.”

8.134.- Disposición Final Sexta: Modificación de la ley 13/2011, de 23 e diciembre, del Turismo de Andalucía.

No se entienden bien el párrafo inicial: “introduciendo un nuevo apartado 3” ni el final: “Como consecuencia de esta modificación, los actuales apartados 3 y 4 pasan a ser respectivamente los apartados 4 y 5” . Ello en la medida en que el apartado 3, tal y como aparece redactado en esta Disposición Final Sexta, parece que vendría a sustituir al apartado 3 actualmente en vigor, con lo cual los apartados 3 y 4 mantendrían su actual numeración.

En el segundo párrafo cuando se indica “en estos casos el plazo para emitir el informe será de un mes” se recomienda que se unifique o concuerde adecuadamente la terminología o expresión con la empleada en el apartado 2 precedente del artículo 34, a la que parece remitirse cuando se indica “en estos casos”, y que no aludiría a la emisión de un informe.

Finalmente se recomienda incluir aquí mención también al sentido del silencio, transcurrido el plazo previsto. Ello de forma análoga a lo establecido en el artículo 34.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía. Igualmente se recomienda aclarar si en este caso se podría también reformular la clasificación.

Respuesta 8.134: La D.G. de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo comunica la intención de retirar la propuesta normativa, al incorporarse la misma en otra norma con rango de ley. Se elimina la disposición. (Al día de la fecha no se ha recibido el informe solicitado).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	121/123



NOVENA. Cuestiones de técnica normativa.

9.1.- Artículo 2. *Competencias administrativas.*

En el apartado 1 del artículo 2, el informe del Gabinete Jurídico recomienda mejorar la redacción del siguiente inciso “(...) sobre actuaciones, usos y asentamientos existente o futuros (...)”.

Respuesta 9.1. Se acepta y se corrige la errata, haciendo referencia a los “asentamientos existentes”, en plural.

9.2.- Artículo 3. *Fines de la ordenación territorial y urbanística.*

En este apartado, el informe del Gabinete Jurídico sostiene que el inciso inicial del artículo 3.4 del Anteproyecto es una reproducción de lo dispuesto a su vez en el artículo 2.2.

Respuesta 9.2. No se acepta.

Cuando el Anteproyecto menciona en el artículo 2.2 que: “*Los Municipios ostentan la competencia en materia de urbanismo en el marco de la ordenación territorial, salvo aquellas facultades que expresamente otorgue esta ley a la Comunidad Autónoma*”, se está haciendo referencia al marco general competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Este marco general queda pormenorizado posteriormente en el artículo 3.4 donde también se considera preciso mantener la cautela referente a que la actividad urbanística corresponden a los municipios, “*sin perjuicio de las competencias que por esta ley, se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma*”.

9.3.- Artículo 9. *Colaboración público-privada.*

Sus apartados penúltimo y último aparecerían numerados, en ambos casos, como 4, por lo que el último de ellos habría de pasar a numerarse como 5.

Respuesta 9.3. Se acepta.

9.4.- Artículo 157. *Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante.*

Como mejora de redacción, Gabinete Jurídico propone aludir, en su apartado 2, a que la actuación es “contraria a la ordenación territorial urbanística” en lugar a que la actuación es “ilegal”.

Respuesta 9.4. Se acepta.

9.5.-Artículo 163. *Sanciones accesorias.*

Como mejora de redacción, Gabinete Jurídico propone indicar, en el segundo párrafo del subapartado b) del apartado 1, “procediera” o que “pudiera proceder”.

Respuesta 9.5. Se acepta.

9.6.- Disposición Adicional Quinta. *Las Comisiones Provinciales de Valoraciones.*

En relación con los subapartados 3º y 4º del apartado b), que designan, como vocales de las Comisiones Provinciales de Valoración a: “*Un Registrador o Registradora de la Propiedad*” y a “*Un Notario o Notaria*”, Gabinete Jurídico recuerda la necesidad de evitar estrategias de duplicación conforme a la Instrucción de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	122/123



16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.



Respuesta 9.6. Se acepta.

9.7.- Disposición Final Séptima.

Gabinete Jurídico advierte una errata en el apartado 2 del artículo 56.

Respuesta 9.7. Se acepta.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Fdo: Andrés Gutiérrez Istria

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQS3BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	123/123	
				



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 214/2021

OBJETO: Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

PONENCIA: Gallardo Castillo, María Jesús
Rodríguez Vergara-Díaz, Ángel
Tárrago Ruíz, Ana
Linares Rojas, María Angustias
Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor
Del Castillo Gutiérrez. Letrado
Requena López, Tomás. Letrado
Roldán Martín, Ana I. Letrada
Guisado Barrilao, José Mario. Letrado

Presidenta:

Gallardo Castillo, María Jesús

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Blanco Argente del Castillo, Eva
Cabrera Mercado, Leandro
Cañizares Laso, Ana
Carrillo Donaire, Juan Antonio
Dorado Picón, Antonio
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gorelli Hernández, Juan
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.
López Cantal, Rafael
López Fernandez, Soledad
López-Sidro Gil, Joaquín José
Moreno Ruiz, María del Mar
Pérez Pino, María Dolores
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel
Tárrago Ruíz, Ana
Yélamos Navarro, Fernando

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 8 de abril de 2021, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 1/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ANTECEDENTES DE HECHO

El 5 de marzo de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con fecha 7 de mayo de 2019, el Consejo de Gobierno acuerda instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a impulsar las actuaciones necesarias para la aprobación de la nueva Ley de urbanismo para Andalucía, al ser consciente de que "hay problemas y cuestiones que sólo pueden resolverse mediante una nueva Ley urbanística de Andalucía, y que la revisión de la LOUA es hoy una demanda generalizada por todos los sectores sociales y agentes implicados" (págs. 14-16).

Para el mejor fin del trabajo encomendado, mediante Orden de 9 de enero de 2020, la Consejera de Fomento, Infraestructu-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 2/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ras y Ordenación del Territorio dispuso la creación de un Comité de Personas Expertas, adscrito a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de asesoramiento y colaboración en la elaboración de la entonces denominada nueva Ley Andaluza del Suelo, definiendo sus funciones y objetivos, composición, vigencia, régimen de funcionamiento y habilitación del Comité (págs. 17-19).

2.- Con fecha 16 de enero de 2020, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio eleva propuesta para la formulación de consulta pública previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley Andaluza del Suelo (págs. 20-24).

3.- Con fecha 27 de enero de 2020, la Excm. Sra. Consejera, vista la citada propuesta, y en virtud de las competencias atribuidas por el artículo 21.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dicta Orden autorizando la realización de la consulta pública previa durante el plazo de un mes desde el siguiente a la publicación en el portal web de la Junta de Andalucía (pág.25)

<http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>, habilitando para la realización de aportaciones la dirección de correo electrónico LAS.cpp.cfiot@juntadeandalucia.es.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 3/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Para la constancia de su publicación (desde el día 28 de enero de 2020 al 27 de febrero de 2020, ambos inclusive), el Jefe del Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo expide certificado con fecha 3 de marzo de 2020 (págs. 26-27), en virtud de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se hace constar que durante la sustanciación del trámite se han recibido un total de veintiocho aportaciones (págs. 28-305).

4.- A la vista de las alegaciones realizadas durante la consulta pública previa, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, junto con el Comité de Personas Expertas, elaboran el borrador 0 (fechado de 14 de abril de 2020) del Anteproyecto de Ley (págs. 388-473). Y con fecha 15 de abril de 2020, el Centro Directivo proponente lo remite mediante comunicación interior -de conformidad con el apartado 1.2 de la cláusula tercera del Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de Anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; y del apartado I del Anexo de la Instrucción de 22 de enero de 2015, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información por las distintas Consejerías- a los siguientes órganos (págs. 306-311): Secretaría General Técnica; Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio; y Viceconsejería.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 4/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Al borrador del texto se adjuntan borradores de la siguiente documentación de la misma fecha: acuerdo de inicio de la Consejera; propuesta de acuerdo de inicio de la SGIMOT; memoria justificativa; memoria de evaluación de impacto de género; informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia; memoria económica; informe de valoración de cargas administrativas; formulario de evaluación de la competencia y memoria complementaria; memoria de análisis de impacto normativo; memoria sobre participación ciudadana; propuesta sobre ulteriores trámites (págs. 312-473).

5.- En los días subsiguientes, en cumplimiento de la instrucción tercera, apartado 1.2 g), del precitado acuerdo de 22 de octubre de 2002 del Consejo de Gobierno, la Viceconsejería da traslado del texto a las Consejerías que pudieran verse afectadas por la norma, a fin de recabar su conformidad expresa en el plazo de tres días hábiles, pudiéndose remitir en el citado plazo las observaciones de carácter general que estimen oportunas a estos efectos, con el ruego de remitir la respuesta mediante correo electrónico dirigido a la dirección: viceconsejeria.cfiot@juntadeandalucia.es. Constan en el expediente los oficios remitidos a las diferentes Consejerías solicitando conformidad expresa (págs. 474-483).

En cumplimiento de lo solicitado, seguidamente prestan su expresa conformidad las siguientes Viceconsejerías: Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible ; Cultura y Patrimonio Histórico; Hacienda, Industria y Energía; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Educación y Deporte; Presidencia, Administración Pública e Interior; y Empleo, Formación

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 5/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

y Trabajo Autónomo. Asimismo, consta la conformidad de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil. Expresan su conformidad con observaciones los siguientes órganos: Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático; Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía; Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión; Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública; Viceconsejería de Salud y Familias; Viceconsejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (págs. 484-533).

6.- Con fecha 6 de mayo de 2020, y de conformidad con lo establecido en la instrucción tercera, apartado 1.2, del acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, remite comunicación interior a la Viceconsejería, dando traslado del borrador del acuerdo de inicio, a fin de que, previos los trámites oportunos, sea elevado a la Sra. Consejera para su firma, acompañando además la siguiente documentación (págs. 534-706): propuesta de acuerdo de inicio de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio; memoria justificativa; memoria de evaluación de impacto de género; informe de evaluación del Enfoque de los Derechos de la Infancia; memoria económica; informe de valoración de cargas administrativas; memoria de evaluación de la competencia; memoria de análisis de impacto normativo; memoria sobre participación ciudadana; propuesta sobre ulteriores trámites; informe-valoración de las observaciones y conformidades recibidas

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 6/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sobre el borrador 0; Borrador 1 del Anteproyecto de Ley Andaluza del Suelo; solicitud de inclusión en el Orden del día de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras del Anteproyecto de Ley.

7.- Con fecha 14 de mayo de 2020, visto el Anteproyecto de Ley Andaluza del Suelo y la documentación que lo acompaña, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2, 3 y 7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Excm. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, a propuesta de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley y elevarlo al Consejo de Gobierno, a fin de que lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, declarando la urgencia en su tramitación de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4, en relación con el artículo 43.7, ambos de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, se propone el modo de realización de los trámites de audiencia e información pública por plazo de un mes (si bien los plazos habrían de surtir efectos una vez levantada la suspensión establecida en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma ocasionado por el COVID-19). Al acuerdo de inicio se acompaña anexo relacionando las entidades y organismos a los que se concederá audiencia, sin perjuicio de lo cual, podrá concederse a otros organismos o entidades, así co-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 7/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mo recabar informes, cuando ello resultare necesario o conveniente (págs. 707-709).

8.- A partir de este momento de la tramitación se produce un cambio en el nombre del Anteproyecto de Ley, que pasa a denominarse "ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA", motivo por el que con fecha 17 de mayo de 2020 se elabora de nuevo toda la documentación anterior, es decir: memoria justificativa; memoria económica; memoria sobre los principios de buena regulación; memoria de análisis de impacto normativo; memoria de evaluación de la competencia; memoria de evaluación de impacto de género; memoria sobre participación ciudadana; informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia; informe de valoración de cargas administrativas; y Borrador 1 del Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía, de 5 de mayo de 2020 (págs. 710-864).

9.- A la vista de la nueva documentación elaborada por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, la Excm. Sra. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio dicta nuevo acuerdo de inicio -de 18 de mayo de 2020- (págs. 865-866), en los mismos términos que el anterior acuerdo de inicio, es decir, en los términos precisos para elevarlo al Consejo de Gobierno, a fin de que lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, declarando la urgencia en su tramitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4, en relación con el artículo 43.7, ambos de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Go-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 8/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, se concreta el alcance de la audiencia e información pública, por plazo de un mes, y los informe a recabar.

A continuación, figuran en el expediente las observaciones formuladas por el Secretariado del Consejo de Gobierno sobre el "Anteproyecto de Ley Andaluza de Suelo" (tres versiones, la primera de 6 de mayo de 2020 y las siguientes de 18 de mayo de 2020, la última con tachaduras y cambios resaltados; págs. 867-882). A la vista del informe del Secretariado del Consejo de Gobierno, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo realiza las correcciones necesarias sobre el Borrador 1 (05.05.20), generándose el documento denominado Borrador 1 (18.05.20).

10.- Tras estas actuaciones, la Excm. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio presentó la propuesta del Anteproyecto de Ley en la sesión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 18 de mayo de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma. Una vez examinada la propuesta del expediente normativo compuesto por el borrador del Anteproyecto y demás documentos exigidos en el precitado artículo 43 de la Ley 6/2006, el Consejo de Gobierno acordó continuar la tramitación, declarando la urgencia en su tramitación, conforme a la propuesta realizada, de todo lo cual queda constancia en la certificación del Secretario del Consejo de Gobierno de misma fecha (págs. 963-964). Seguidamente se redacta nueva versión del texto (LISTA Borrador 1; págs. 978-1068).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 9/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Según lo expresado se acordó conceder audiencia a las entidades y organismos que se relacionan a continuación: todas las Consejerías de la Junta de Andalucía; Administración General del Estado y sector público estatal relacionado con la materia; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Consejos y Colegios profesionales andaluces relacionados con la materia; Confederación de Empresarios de Andalucía; Organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma; Asociaciones y confederaciones de promotores y constructores; Asociaciones de ecologistas con mayor implantación en Andalucía; Confederaciones vecinales andaluzas; Asociaciones más representativas de propietarios de viviendas irregulares; Confederaciones de consumidores con mayor implantación en Andalucía; y Asociaciones de defensa del Patrimonio Histórico Andaluz con mayor implantación en la Comunidad Autónoma.

11.- Seguidamente, y en cumplimiento de lo acordado por el Consejo de Gobierno, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, dicta resolución de 19 de mayo de 2020, acordando someter el Anteproyecto de Ley a los trámites de audiencia e información pública durante el plazo de un mes. La resolución fue publicada en el BOJA extraordinario nº 29, de 23 de mayo de 2020 (págs. 1069-1078). El texto del Anteproyecto de Ley estuvo expuesto en el Portal de la Junta de Andalucía (el plazo de participación se fija desde el 2 de junio hasta el 1 de julio), facilitándose el siguiente enlace web del Portal de Transparencia:
<https://juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/196232.html>

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 10/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Para la presentación de alegaciones al Anteproyecto (sin perjuicio de la posibilidad de presentación en formato papel en las oficinas de registro), se indicó, preferentemente, el Registro Electrónico de la Junta de Andalucía, a través de la presentación electrónica general, disponible también en el siguiente enlace;

<https://juntadeandalucia.es/servicios/ayuda/presentacion-electronica.html>.

Seguidamente, con fecha 25 de mayo de 2020, se envió el texto a las diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía mediante oficio, adjuntado enlace para su descarga, con la indicación de que las aportaciones a realizar deben dirigirse a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, pudiendo presentarse en el Registro Electrónico de la Junta de Andalucía, o bien en la dirección de correo electrónico: dgotu.cfiot@juntadeandalucia.es. Constan en el expediente los oficios de remisión a las siguientes Consejerías: Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Presidencia, Administración Pública e Interior; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Hacienda, Industria y Energía; Educación y Deporte; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad; Salud y Familias; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Cultura (págs. 1079-1146).

Asimismo, se solicitó la emisión de informe a la Agencia de Defensa de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, a la Se-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 11/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cretaría General de Administración Pública y a la Dirección General de Presupuestos (págs. 1069-1075).

En cumplimiento de lo anterior, el Centro proponente dirige oficios a las entidades relacionadas en el punto anterior, de todo lo cual queda constancia en el expediente, así como de los acuses de recibo por los receptores: Dirección General de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos; Canales y Puertos Demarcación Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos; Colegio de Geógrafos de Andalucía; Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España; Ilustre Colegio Notarial de Andalucía; Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas; Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental; Colegio de Ambientólogos de Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla; Confederación de Empresarios de Andalucía CEA; Comisiones Obreras de Andalucía CC.OO.; Unión General de Trabajadores de Andalucía UGT; Fadeco Promotores y Fadeco Contratistas; Ecologistas en Acción; WWF España; Asociación de Defensa del Patrimonio de Andalucía ADEPA; Federación Consumidores en Acción de Andalucía. FACUA; Unión de Consumidores de Andalucía UCA-UCE; Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía CAVA - publicado en BOE nº 173 de 22 de junio de 2020-; Confederación Andaluza Vecinal CONAVE; Asociación Save Our Homes de la Axarquía SOHA; Asociación Abusos Urbanísticos-Almanzora No AUAN.

Mediante diligencia de 16 de febrero de 2020, la Jefa del Gabinete Órganos Urbanísticos hace constar que conforme al ar-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 12/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

título 43.5 de la Ley 6/2006 y al artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ha concedido trámite audiencia a las entidades, órganos, organizaciones y asociaciones mencionadas al objeto de que pudieran hacer valer durante el periodo de información pública sus intereses (págs. 1177-1178).

12.- En cuanto al resultado del trámite de audiencia, consta en el expediente la presentación de alegaciones y observaciones con la siguiente procedencia (62 alegaciones; págs. 1179-2398): Ayuntamiento de Los Guájares; Ayuntamiento de Benamaurel; Ayuntamiento de Alhama de Granada; Vázquez Estudio Jurídico; Colegio de Economistas de Granada; Eduardo Zurita Povedano, técnico del Ayuntamiento de Almuñécar; Ayuntamiento de Huéscar; Ayuntamiento de Cortes de Baza; Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, de Granada, Almería y Jaén; Ayuntamiento de Cádiar; Ayuntamiento de Granada; COCEMFE Andalucía Inclusiva; [REDACTED]; [REDACTED]; Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas; AFA Andalucía; [REDACTED]; Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias; Consejo del Movimiento Ciudadano; Ayuntamiento Dehesas de Guadix; Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas; Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos; AMINER; Colegio Oficial de Biólogos De Andalucía; Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo; Asociación Española de la Banca; [REDACTED] Ayuntamiento Villa de Galera; Ayuntamiento de Castilléjar; Ayuntamiento de Cuevas del Campo; [REDACTED]; [REDACTED]; Presidente de la CER-A de Ordenación del Territorio [REDACTED]; Asociación Solar de la Indus-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 13/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tria Térmica; Ayuntamiento de Cúllar; Ayuntamiento de Galera; Ayuntamiento de Fonelas; [REDACTED]; Equo Verdes; [REDACTED]; Ayuntamiento de Orce; Grupo Ecologistas Mediterráneo; Ayuntamiento de Villanueva de las Torres; [REDACTED] Plataforma de Edificación Passivhaus; Colegio Secretarios Tesoreros Interventores de la Administración Local; [REDACTED] Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica; Diputación de Granada; ENDESA, S.A.; Diputación de Córdoba; [REDACTED] Ayuntamiento de Lepe; [REDACTED] TEATINOS; Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Córdoba; Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz; Cámaras de Comercio de Andalucía; COA de Granada; Digitales, Asociación Española para la Digitalización; [REDACTED].

No formulan alegaciones ni respuesta al trámite de audiencia concedido las siguientes entidades: Dirección General de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla; Unión General de Trabajadores de Andalucía UGT; Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía CAVA; Unión de Consumidores de Andalucía UCA-UCE; Confederación Andaluza Vecinal CONAVE; y Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía.

Figuran en el expediente las observaciones y propuestas que realizan las siguientes Consejerías: Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Presidencia, Adminis-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 14/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tración Pública e Interior; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Hacienda, Industria y Energía; Educación y Deporte; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad; Salud y Familias; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Cultura.

El periodo de información pública estuvo marcado por las medidas preventivas de salud pública establecidas como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Por dicho motivo, desde la Consejería de Fomento Infraestructuras y Ordenación del Territorio se realizó un especial esfuerzo en la difusión, promoción y fomento de la participación, como complemento a las obligaciones de información pública y publicidad activa. Con esa finalidad se desarrolló un Programa de Difusión del Anteproyecto de Ley con el objetivo de dar a conocer la propuesta normativa entre la ciudadanía y colectivos interesados en la misma, que contempló las siguientes actuaciones, además de la página Web, también en medios de comunicación internos y externos; un vídeo promocional que fue difundido en redes sociales; y jornadas técnicas entre colectivos profesionales, agentes sociales y económicos, así como Administraciones Públicas, realizándose 21 jornadas de difusión, a las que asistieron más de 1.600 personas, en todas las provincias de Andalucía.

13.- En cuanto a los informes recabados, se reciben con la siguiente procedencia y fecha:

- Unidad de Igualdad de Género, 28 de mayo de 2020 (págs. 1146-1148).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 15/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Consejo de la Competencia de Andalucía, 17 de agosto de 2020 (págs. 2456-2498).

- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, 15 julio de 2020 (págs. 2403-2417). Consta valoración por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio con fecha 26 de agosto de 2020 (págs. 2501-2514).

- Secretaría General de Administración Pública, 17 de junio de 2020 (págs. 1161-1171).

- Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, ACREA (informe-propuesta 7/2020, de 28 de julio de 2020; págs. 2418-2454).

Respecto del informe de la Dirección General de Presupuestos, mediante sendos oficios de 29 de junio y de 4 de septiembre 2020, se requiere la aclaración y justificación de determinados aspectos económico-financieros contenidos en la memoria económica del Anteproyecto de Ley, y en respuesta a los mismos se elabora memoria económica complementaria. No obstante, transcurrido ampliamente el plazo de emisión del informe sin haberse recibido el mismo, teniendo en cuenta que el Consejo de Gobierno declaró la urgencia en la tramitación del Anteproyecto de ley, se prosigue con las actuaciones. Finalmente, la Dirección General de Presupuestos emite su informe con fecha 20 de octubre de 2020 (págs. 3246-3257).

14.- Una vez finalizados los trámites de información pública y audiencia, y solicitados los informes previstos legalmente como preceptivos, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio valora las alegaciones y sugerencias recibidas, según consta en su informe de 20 de oc-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 16/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tubre de 2020 (págs. 2713-3245), tras lo cual se elabora el Borrador 2 del Anteproyecto (págs. 2577-2711).

Cumplimentado lo anterior, y en aplicación del artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, la citada Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio remite a la Secretaría General Técnica el Borrador 2, junto con el informe sobre el trámite de audiencia e información pública y el expediente completo tramitado, a fin de que se emita el preceptivo informe por dicho órgano (pág. 2712). El informe fue emitido con fecha 23 de octubre de 2020 (págs. 3260-3276) y valorado a continuación (el 30 de octubre de 2020) por el Centro Directivo proponente (págs. 3277-3285), tras lo cual se redacta nuevo texto, borrador 3 (págs. 3286-3419), para su remisión al Gabinete Jurídico.

15.- Con fecha 22 de diciembre de 2020 emite su preceptivo informe el Gabinete Jurídico, SSCC 2020/138 (págs. 3428-3523).

16.- En relación con diversas consideraciones realizadas por el Gabinete Jurídico en su informe SSCC 2020/138, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con fecha 20 de enero de 2021, solicita la emisión de informe a los siguientes órganos, a los efectos de que se remita, en el plazo de 5 días hábiles, nueva propuesta de redacción al respecto adaptada a las consideraciones jurídicas del informe o, en su caso, justificación razonada de su no aceptación:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 17/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- A la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento de Turismo, sobre la disposición final sexta del Anteproyecto (págs. 3256-3258).

- A la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre la disposición final quinta (págs. 3259-3532).

- A la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre la disposición final tercera, en cuanto a la nueva redacción del artículo 40 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía (págs. 3533-3539).

Asimismo, y en la misma fecha (20 de enero de 2021), dado que el citado borrador incorpora previsiones con incidencia en las funciones de los profesionales colegiados (artículos 9.2 y 140.3), se dirige oficio, junto con Borrador 3, solicitando la emisión de informe a las siguientes entidades: Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Abogados (págs. 3540-3541); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos (págs. 3542-3543); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos (págs. 3544-3545); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales (págs. 3546-3547); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales (págs. 3548-3549).

En respuesta a lo solicitado, y en relación con la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 18/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

remite escrito con diferentes observaciones (25 de enero de 2021).

En cuanto a los colegios profesionales, se reciben las aportaciones de los siguientes: Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales (págs. 3555-3560); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos (págs. 3561-3599); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos (págs. 3600-3605); y Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales (págs. 3606-3612).

17.- Con fecha 3 de febrero se solicita informe a la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, en relación con la modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, prevista en el apartado 6 de la disposición final cuarta del Anteproyecto de Ley, dado que modifica el artículo 16 y sobre la que el Gabinete Jurídico, en su informe SSCC 2020/138, realiza diversas observaciones, por lo que se pide a la citada Agencia que preste su conformidad o en su caso, realice nueva propuesta normativa (págs. 3610-3612).

18.- A continuación, constan en el expediente sendos informes de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio (fechados el 11 de febrero de 2021), en los que se realiza valoración de l informe SSCC 2020/138 emitido por el Gabinete Jurídico (págs. 3613-3735) y de los informes preceptivos emitidos por los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales precitados anteriormente (págs. 3736-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 19/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3740). Seguidamente se elabora el borrador 4 (págs. 3741-3879) adaptado a las anteriores observaciones aceptadas, que es remitido por el canal de comunicación electrónica ECO a la Viceconsejería, solicitando la inclusión del Anteproyecto de Ley en el orden del día de la siguiente Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (pág. 3880).

19.- En relación con las consultas efectuadas anteriormente a diversas Consejerías de la Junta de Andalucía sobre eventuales modificaciones normativas que afectarían a sus competencias respectivas, se reciben diversas observaciones y propuestas (págs. 3881-3943 y 3952-3961) con la siguiente procedencia: Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; Dirección General de Economía Digital e Innovación; Oficina para el Plan de Vías Pecuarias dependiente de la Dirección General del Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Viceconsejería de la Consejería de Salud y Familias; Consejería de Hacienda y Financiación Europea; Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; Viceconsejería de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Dirección General de Patrimonio; y observaciones consensuadas por las Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, y Hacienda y Financiación Europea en relación con la disposición adicional 4ª sobre vías pecuarias y el inventario general.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 20/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

20.- Con fecha 25 de febrero de 2021, el Secretariado del Consejo de Gobierno emite sus observaciones sobre el texto del Anteproyecto de Ley, en dos documentos, el primero referido al análisis del texto hasta el título IV, y el segundo desde el título V hasta el final (págs. 3944-3951). No obstante, constan asimismo observaciones de 18 de mayo de 2020, con ocasión de la sesión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de fecha 18 de mayo de 2020, por la que declaró la urgencia de su tramitación, acordando someter el Anteproyecto a los trámites de audiencia e información pública (págs. 867-975).

21.- Previamente a la celebración de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, y tras celebrarse una reunión con el Gabinete Jurídico (23 de febrero de 2021) para abordar las cuestiones de mayor controversia, dicho órgano realizó diversas observaciones con respecto a algunos preceptos de la propuesta remitida tras la citada reunión (págs. 3962-3965).

22.- Se incorpora al expediente acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía (Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias), en el que ambas partes coinciden en considerar resueltas las discrepancias manifestadas en relación con el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, adquiriendo además recíprocos compromisos (págs. 3966-3970).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 21/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

23.- El texto fue examinado en la sesión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras de 25 de febrero de 2021. A este respecto consta que el Viceconsejero de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio expuso el contenido del Anteproyecto de Ley, formulándose varias observaciones (sobre los artículos 7 y 148.3), acordándose seguidamente solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

24.- Finalmente, se integra en el expediente la siguiente documentación:

- Certificado de 2 de marzo de 2021, del Secretario General Técnico de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior y Secretario de la Comisión General de Viceconsejeros Y Viceconsejeras, relativo a la sesión de 25 de febrero (págs. 3971-3972).
- Sendos informes de 4 de marzo de 2021, de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio: El primero acordando incluir en el texto el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía (págs. 3973-3975); y el segundo, realizando valoración de las observaciones realizadas en la Comisión General de Viceconsejeros Y Viceconsejeras (págs. 3976-4011).
- Borrador LISTA 5, con control de cambios (págs. 4012-4153) y borrador 5 en limpio (págs. 4154-4294).
- Diligencia de 4 de marzo de 2021 del Jefe de Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo, relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la tra-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 22/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



mitación del procedimiento para la elaboración de la citada norma, en la que se relaciona la documentación que ha sido publicada, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (págs. 4295-4296).

25.- El texto sometido a dictamen de este Órgano Consultivo (borrador 5) consta de exposición de motivos, título preliminar y 178 artículos, organizados en ocho títulos, con nueve disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

La Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía".

Antes de examinar los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma en la materia, y el marco constitucional y estatutario que debe inspirar una regulación de estas características, exponemos, sucintamente, el contenido del Anteproyecto de Ley, que consta de exposición de motivos, un título preliminar y 178 artículos, organizados en ocho títu-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 23/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los, además de nueve disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y cinco finales.

El título preliminar (disposiciones generales) define el objeto de la Ley y se refiere a los principios y fines de la ordenación y la actividad urbanística, las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, las normas de aplicación directa, la invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, la cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas, la colaboración público-privada, la participación ciudadana y el sistema de información territorial y urbanística.

El título I regula el régimen del suelo, estableciendo su clasificación (capítulo I); régimen urbanístico (capítulo II); y usos y actividades del suelo rústico (capítulo III).

El título II se ocupa del régimen de las actuaciones de transformación urbanística y de actuaciones urbanísticas. En este sentido, establece los principios generales de las actuaciones (capítulo I), para después precisar las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano (capítulo II) y en suelo rústico (capítulo III).

El título III, (bajo la rúbrica "La Ordenación Territorial"), desarrolla los principios y directrices generales en la materia, (capítulo I), refiriéndose a las directrices para la protección del litoral y del paisaje. El capítulo II del mismo título regula los instrumentos de ordenación territo-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 24/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rial, aludiendo al plan de ordenación del territorio de Andalucía, los planes de ordenación del territorio de ámbito sub-regional, y los instrumentos de desarrollo y gestión territorial. El capítulo III se refiere a los planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio (definición, elaboración, tramitación), a las declaraciones de interés autonómico y a las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio. El capítulo IV regula los efectos y vigencia de los instrumentos de ordenación territorial, incluyendo el procedimiento para su revisión y modificación.

El título IV ("La Ordenación Urbanística"), se estructura en dos capítulos. El capítulo I, contiene disposiciones generales sobre instrumentos de ordenación urbanística, directrices y contenido documental (sección primera); seguidamente detalla los tipos de instrumentos de ordenación urbanística general (plan general de ordenación municipal, plan de ordenación intermunicipal y plan básico de ordenación municipal) (sección segunda), para abordar, en la sección tercera, los instrumentos de ordenación urbanística detallada (planes de ordenación urbana; planes parciales de ordenación; planes de reforma interior; estudios de ordenación; planes especiales y estudios de detalle). El referido capítulo I finaliza con los instrumentos complementarios (catálogos, ordenanzas municipales de edificación y de urbanización y normas directoras). Por su parte, el capítulo II, a través de cuatro secciones, concreta la tramitación, así como la aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística (competencias, actos

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 25/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

preparatorios, procedimiento, publicidad, publicación y entrada en vigor).

El título V regula la ejecución urbanística, estructurándose en seis capítulos con el siguiente contenido: El capítulo I, compuesto de tres secciones, establece las disposiciones generales en la materia y el régimen de parcelación, reparcelación, equidistribución de cargas y beneficios de las actuaciones urbanísticas, regula la figura del agente urbanizador y las obras de urbanización. El capítulo II, dividido en cuatro secciones, se refiere a ejecución de las actuaciones sistemáticas, estableciendo definiciones generales sobre unidades de ejecución y los distintos sistemas de actuación, para regular después los sistemas de compensación, expropiación y cooperación. El capítulo III regula la ejecución de actuaciones asistemáticas. El capítulo IV se ocupa de las formas de obtención y ejecución del suelo destinado a sistemas generales y locales, refiriéndose a la ocupación y expropiación de los terrenos destinados a los mismos, incluyendo la ocupación directa y la correspondiente indemnización por ocupación temporal. El capítulo V concierne a la ejecución en áreas de gestión integrada. El capítulo VI se destina a regular la expropiación forzosa por razón de urbanismo, con disposiciones sobre supuestos expropiatorios, procedimientos, tasación conjunta, justiprecio y pago en especie, órganos competentes para su fijación, bonificación por avenencia, liberación de la expropiación, reversión y retasación de los bienes y derechos expropiados, así como sobre beneficiarios de la expropiación por razón de urbanismo. El capítulo VII establece los instrumentos

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 26/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de intervención en el mercado del suelo, abordando en la sección primera la regulación de los patrimonios públicos de suelo (clases, bienes integrantes, destinos y reservas), mientras que la sección segunda regula los derechos de superficie, tanteo y retracto y la delimitación de áreas.

El título VI (sobre la actividad de edificación) se estructura en tres capítulos. El primero se refiere a la ejecución de las obras de edificación, tanto en suelo urbano como en suelo rústico, y regula la ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación. El capítulo II enumera los medios de intervención administrativa sobre la actividad de la edificación (actos sujetos a licencia, declaración responsable y comunicación previa, competencia y procedimiento, eficacia temporal y caducidad de dichos medios, así como acceso a suministros, publicidad e información en las obras). Dicho título se cierra con el capítulo III, relativo a la conservación y rehabilitación de edificaciones (deberes, inspección técnica y situación legal de ruina).

Por su parte, el título VII regula la disciplina territorial y urbanística, ocupándose de las potestades administrativas (capítulo I), la potestad inspectora (capítulo II), el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística (capítulo III) y el régimen sancionador (capítulo IV).

Finalmente, tal y como se destaca en la exposición de motivos, el título VIII regula las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en situa-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 27/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ciones, en las que, por haber transcurrido el plazo para ejercitar la acción de restablecimiento de la legalidad, no cabe adoptar medidas disciplinarias y de restablecimiento de la legalidad urbanística, pero sí medidas que permitan minimizar o reducir el impacto de esas actuaciones. En este sentido, dicho título regula el régimen aplicable a las edificaciones irregulares, precisando los efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación. Asimismo, regula el plan especial de adecuación ambiental y territorial de viviendas irregulares y, finalmente, la eventual incorporación de dichas edificaciones al planeamiento urbanístico.

Las disposiciones adicionales del Anteproyecto de Ley regulan las reservas para sistemas general es y locales y legislación sectorial (primera); seguimiento de la actividad de ejecución urbanística (segunda); actualización de la cuantía de las multas (tercera); desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico (cuarta); Comisiones Provinciales de Valoraciones (quinta); creación del cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (sexta); normalización y difusión de los instrumentos de ordenación (séptima); el Registro de entidades colaboradoras (octava); y la licencia o declaración responsable para escrituras públicas y asientos registrales (novena). Entre las novedades que incorporan, la exposición de motivos destaca la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, concebido como apoyo del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda ya existente, con el fin de garantizar

FIRMADO POR	M ^º JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 28/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

una mayor presencia en el territorio, de manera que se puedan detectar las actuaciones irregulares con mayor rapidez y evitar la proliferación de edificaciones irregulares en suelo rústico.

Las disposiciones transitorias contemplan la adaptación a la Ley del planeamiento en vigor. En este sentido se regulan cuestiones que atañen a la aplicación de la Ley tras su entrada en vigor (transitoria primera); vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes (segunda); planes e instrumentos en tramitación (tercera); aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística general (cuarta); ordenación urbanística en los municipios sin planeamiento general (quinta); régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio (sexta); plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral (séptima); normativa aplicable con carácter supletorio (octava); y Comisiones de Valoraciones (novena).

La disposición derogatoria única que contiene el Anteproyecto de Ley deroga expresamente las siguientes normas: a) Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTA); b) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA); c) Disposición Adicional Segunda de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 29/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; d) Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía; e) Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía; f) Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la Ley 7/2002 (LOUA); g) 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; h) Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado o con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, i) 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.

El Anteproyecto de Ley concluye con cinco disposiciones finales con el siguiente alcance: habilitación para el desarrollo reglamentario (disposición final primera); modificación del párrafo e) del artículo 17.10 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, de modo que la consulta preceptiva contemplada en dicho precepto queda referida la modificación de los instrumentos de ordenación urbanística que afecten a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, así como a los supuestos de suspensión de los instrumentos de ordenación urbanística general que competen al

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 30/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Consejo de Gobierno (disposición final segunda del Anteproyecto de Ley); modificación, a través de la disposición final tercera, de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía (en concreto, los artículos 42 -Informes de la Administración hidráulica-, 59 -Zonificación del riesgo de inundación- y 62 -Elaboración y aprobación de los Instrumentos de Prevención del Riesgo de Inundación); y modificación del artículo 56 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía (disposición final cuarta). La disposición final quinta se refiere a la entrada en vigor.

A la vista del contenido del Anteproyecto de Ley, nos referimos, en primer lugar, al marco constitucional y estatutario al que debe supeditarse la regulación proyectada, para examinar después los títulos competenciales con los que cuenta la Comunidad Autónoma para aprobarla, sin perjuicio de los títulos competenciales del Estado y del respeto de la autonomía local.

1. Urbanismo y ordenación del territorio: objetivos, principios y derechos constitucionales y estatutarios a los que atañe la regulación.

Aunque resulte obvio, conviene subrayar que una disposición reguladora de la ordenación territorial y urbanística, que comprende la clasificación, usos y transformación del suelo, así como la actividad edificatoria, resulta de crucial importancia para la satisfacción de las necesidades vitales, el

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 31/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



desarrollo económico sostenible y la efectividad de diferentes derechos constitucionales y estatutarios.

A) Urbanismo y ordenación del territorio como nociones diferenciadas, pero estrechamente relacionadas.

Aunque no existe una definición constitucional del urbanismo, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, se refiere a su significado (FJ 6) en los siguientes términos: «...disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.»

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 32/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Como indica dicha sentencia (*ibídem*), si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política urbanística, a los que han de atenerse las Entidades Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. En este sentido, tras mencionar los principios contenidos en los párrafos primero y segundo del artículo 47 de la Constitución (a los que después nos referiremos), el Tribunal Constitucional recuerda que el reconocimiento, el respeto y la protección de los mismos " *informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos* " (SSTC 19/1982, FJ 6, y 45/1989, FJ 4), con arreglo a lo establecido en el artículo 53.3, inciso primero, de la Constitución.

En lo que respecta a la ordenación del territorio, cabe señalar que aparece como materia distinta al urbanismo en el artículo 148.1.3.^a de la Constitución Española de 1978. La STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 1.b)] advierte que son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina sobre el concepto mismo de ordenación del territorio, recordando que la STC 77/1984 (FJ 2) se limitó a afirmar que « *tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial*».

Dando cuenta de la amplitud y del carácter sustantivo de la ordenación territorial, la STC 149/1991 (*ibidem*) señala lo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 33/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

siguiente: « *La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983 [...] citada por muchos de los recurrentes, la define como "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad" [...]*

Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo [...]»

En relación con el espacio físico sobre el que se proyecta la ordenación del territorio, la falta de definición constitucional y las diversas fórmulas adoptadas en los Estatutos de Autonomía, llegaron a originar dudas sobre si la ordenación del territorio comprende la ordenación del litoral, problema al que se refiere la STC 149/1991 (*ibidem*) [FJ 1.A)] al destacar que en los Estatutos de siete de las ocho Comunidades en ese caso recurrentes (todas ellas, salvo Cantabria) se menciona la competencia para la ordenación del litoral como distinta a la competencia para la ordenación del territorio, a la que viene a sumarse. En ese momento, como recuerda el Tribunal Constitucional, la competencia para la ordenación del litoral

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 34/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

figura como tal en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y no en los de Asturias, Cantabria y Murcia. De modo absolutamente expresivo, según el Tribunal Constitucional, el Estatuto de Autonomía de Canarias menciona en un lugar (art. 29.1) la competencia sobre ordenación del territorio como competencia cuya titularidad se asume en ese momento y en otro distinto (art. 34) la competencia para la ordenación del litoral, que sólo se recibirá cuando sea otorgada por vía de delegación o transferencia. En cambio, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares precisa (art. 10.3) que la ordenación del territorio incluye la del litoral. La referida sentencia del Tribunal Constitucional zanja la confusión, señalando que la interpretación más amplia y en definitiva más congruente con la Constitución lleva a considerar que *«el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla»*. Por dicha razón, prevalece la interpretación que priva de relevancia constitucional, en lo que toca a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la distinción, innecesaria por tanto a estos efectos, entre "territorio" y "litoral", en congruencia con la propia definición del territorio de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía, considerando que el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 35/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La STC 149/1998, de 2 de julio, reitera (FJ 3) que, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, el núcleo fundamental de esta materia « *está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo* » (SSTC 36/1994, FJ 3; y 28/1997, FJ 5).

Esta misma doctrina se reitera en las SSTC 57/2015, de 18 de marzo (FJ 14), y 20/2016, de 4 de febrero (FJ 4).

En efecto, la Carta Europea de Ordenación del Territorio ofrece la siguiente definición de la ordenación del territorio: *“Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*.

Dicha concepción permite destacar que la ordenación del territorio está llamada a operar a escala regional y subregional, mientras que el urbanismo opera a escala municipal, lo que permite superar el estrecho marco de la planificación urbanística, en un mundo complejo cuyos fundamentos van más allá de la consideración aislada de los núcleos urbanos. De acuerdo con la referida Carta, la ordenación del territorio tiene por vocación el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la coordinación de sectores e instancias decisoras, el desarrollo de infraestructuras y equipamientos que contribuyan

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 36/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



a la mejora de la calidad de vida, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Por esta razón, la ordenación del territorio es vista por la doctrina como instrumento para el desarrollo territorial, cuyo logro es difícil sin la adecuada armonía de las políticas con incidencia sobre el territorio.

En este sentido, la Carta hace notar que " *El hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, cuyo objetivo es el de ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana* ". A partir de esta premisa, en lo que se refiere al apartado objeto de análisis, podemos afirmar que la ordenación del territorio y el urbanismo, aun concebidos como materias diferenciadas que se proyectan sobre distintos niveles territoriales, comparten un mismo bloque de valores constitucionales y estatutarios, a los que nos referimos seguidamente.

B) Guía jurídica de la regulación proyectada: objetivos, principios, derechos y deberes constitucionales y estatutarios.

Numerosos objetivos y principios previstos en el Estatuto de Autonomía serían inviables o irrealizables sin una adecuada legislación en un ámbito de marcado carácter horizontal. La definición de la organización y estructura del territorio, la planificación de las ciudades, el establecimiento de los usos del suelo, la localización y características de los espacios

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 37/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

libres, servicios, viviendas, equipamientos, infraestructuras, actividades productivas y otros elementos clave para la vida colectiva, tienen una indudable conexión con numerosas políticas sectoriales de la propia Comunidad Autónoma y del Estado, más allá de su indudable dimensión social y económica. Precisamente por ello, la ordenación del territorio y del urbanismo no pueden concebirse de manera aislada de las políticas sectoriales que se desarrollan sobre el mismo espacio físico, ni pueden ignorar su impacto sobre los demás recursos naturales y el medio ambiente, así como sobre el patrimonio natural, paisajístico y cultural.

El artículo 47 de la Constitución Española proclama que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, precisando, seguidamente, que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. El mismo precepto dispone que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Antes, el artículo 46 obliga a los poderes públicos a garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. A su vez, el artículo 128.1 dispone que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 38/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El propio título de la Ley proyectada, denominada de “Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía”, evoca, de manera principal, la idea de utilización racional del suelo, que debe inspirar su régimen jurídico. A este respecto, el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (apdo. 1), al mismo tiempo que establece el deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. El artículo 28 del Estatuto de Autonomía para Andalucía consagra también el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes (apdo. 1). El mismo artículo garantiza dicho derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales (apdo. 2), así como el derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes (apdo. 3). El derecho del artículo 28 tiene su envés en el artículo 36 del Estatuto de Autonomía, que contempla el deber de conservar el medio ambiente.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 39/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Al definir los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, el artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía se refiere en su párrafo 5º al *“aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad”*. A su vez, el párrafo 7º del mismo apartado alude al objetivo básico de la *“mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas ”*. El mismo artículo 10.3 contempla el objetivo básico de la *“consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equipación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural ”* (párrafo 8º). Entre los principios rectores de las políticas públicas, el artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía contempla el de *“respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire”*. En el mismo artículo y apartado se prevé el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética (párrafo 21º) y el *“uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”* (párrafo 22º). Inmediatamente antes, el párrafo 21º alude al impulso y desarrollo de las energías re-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 40/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

novables, el ahorro y eficiencia energética. Asimismo, dada la trascendencia que el urbanismo tiene en este plano, cabe señalar que el 37.1.5.º consagra los principios de no discriminación de las personas con discapacidad, accesibilidad universal, igualdad de oportunidades y plena eliminación de las barreras.

Es especialmente importante recordar que el título VII del Estatuto de Autonomía se dedica al medio ambiente, contemplando la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía (art. 195), el uso sostenible de los recursos naturales y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera (art. 196). Dicho título se refiere a la producción y desarrollo sostenible, con expresas referencias al turismo, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos y al deber de los poderes públicos de Andalucía de impulsar las políticas y disponer de los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la protección del medio ambiente (art. 197). El mismo título prevé la protección ante la contaminación (artículo 201) y contempla el objetivo conjunto de fijar la población del mundo rural y de mejorar su calidad de vida (art. 202), así como la obligación de los poderes públicos de velar por un uso eficiente y sostenible del suelo, a fin de evitar la especulación urbanística y la configuración de áreas urbanizadas insostenibles (art. 203).

En este contexto damos por reproducido lo que dispone el artículo 25 del Estatuto de Autonomía en relación con el ejer-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 41/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como el artículo 33, sobre el acceso a la cultura, y al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía. Sin perjuicio de lo anterior, debemos destacar que el referido artículo 25 del Estatuto de Autonomía consagra, en relación con la vivienda, derechos estatutarios y no un mero principio rector de las políticas en la materia (como hace el art. 47 de la Constitución). A este respecto, hay que hacer notar, además, que el artículo 38 establece que las leyes de desarrollo " *respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto*".

Para finalizar este apartado, realizamos una mención particular al reconocimiento del derecho a la propiedad privada que se efectúa en el artículo 33 de la Constitución; derecho cuya función social delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. En virtud del artículo 53.1 de la Constitución, la regulación de su ejercicio se reserva a la ley, que, en todo caso, debe respetar su contenido esencial.

Respetando dicho límite, la función social ha permitido al legislador configurar diferentes estatutos jurídicos del derecho de propiedad. En el caso de la propiedad inmobiliaria, ya la Ley del Suelo de 1956 subraya en su exposición de motivos que " *configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo*", para precisar después que " *las limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana y, por tanto, no dan lu-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 42/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gar a indemnización". En este plano, la STC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 2), se refiere a la transformación tan profunda que ha experimentado la propiedad privada , en su doble dimensión como institución y como derecho individual, que «impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil ». En este sentido, la sentencia señala lo siguiente: « la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae.»

En el mismo sentido damos por reproducidas las consideraciones que realiza el Tribunal Constitucional en su sentencia 154/2015, de 9 de julio (FJ 4) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para la vivienda protegida y suelo.

Por otra parte, la misma STC 37/1987 (*ibidem*), en respuesta a la impugnación de los recurrentes por supuesta infracción de la reserva de Ley, apoyada en el artículo 53.1 de la Cons-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 43/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

titución, establece las siguientes precisiones: « Resulta, sin embargo, evidente que el artículo 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración "de acuerdo con las Leyes" cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse.»

Esta misma doctrina se reitera en la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 9), que rechaza la tacha de inconstitucionalidad del precepto impugnado por considerar que la llamada al reglamento se hace tras enunciar la Ley el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma, de ma-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 44/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



nera que no hay deslegalización alguna o remisión de la regulación a un reglamento independiente, sino búsqueda de la colaboración reglamentaria en la concreción del factor de corrección y en la determinación de la forma en que el mismo debe aplicarse y ponderarse en el expediente.

2. Títulos competenciales que amparan la regulación.

Seguidamente examinamos los títulos competenciales que amparan la regulación objeto de dictamen.

A) Competencia exclusiva en materia de urbanismo y su coexistencia con otros títulos competenciales que se han de salvaguardar.

La competencia de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo fue analizada por este Consejo en el dictamen 41/2002 (referido al Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía), considerando lo dispuesto entonces en el artículo 13.8 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Dicho precepto atribuyó a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de política territorial, fórmula comprensiva de "la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda".

Las consideraciones que expusimos en dicho dictamen siguen siendo válidas, por lo que reiteramos lo entonces dicho, *mutatis mutandis*, sin perjuicio de las adiciones o precisiones que derivan de la jurisprudencia constitucional.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 45/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Efectivamente, tal y como destacamos en el dictamen 41/2002, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que estimó parcialmente los recursos interpuestos por diversos Gobiernos y Parlamentos autonómicos, vino a reconocer que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo (FJ 5); planteamiento que le llevó a declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos, buena parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

En dicho dictamen señalamos que la jurisprudencia constitucional se vio completada por la sentencia 164/2001, de 11 de julio, que sintetiza la doctrina referida y declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 16.1 y 38 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, así como de su disposición final única (en sus referencias a los artículos 38 y 16.1). Por el contrario, declara la constitucionalidad de otro grupo de preceptos impugnados incardinados en los títulos competenciales del Estado previstos en el artículo 149.1.1ª, 4ª, 18ª y 23ª, de la Constitución, al estimar el Tribunal Constitucional que el concreto ejercicio que de ellos se hace en la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones no predetermina ni impone un determinado modelo urbanístico ni vacía la competencia de las Comunidades Autónomas en materia urbanística.

En nuestro dictamen 41/2002 subrayamos la imbricación que sobre este sector tienen diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Precisamente por ello, el Tribunal Constitucional reafirma la necesaria co-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 46/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

existencia de títulos competenciales en este ámbito en su sentencia 40/1998, de 19 febrero (FJ 29), al precisar que:

«... el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos, se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131.1 CE) o con la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 CE)... En otros casos, como recuerda dicha sentencia con cita de la STC 61/1997 (FJ 5), « la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material ». Tal es el caso, por ejemplo, de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles (art. 149.1.1.ª CE), competencia que permite al Estado adoptar el estatuto jurídico mínimo de la propiedad, incluida la del suelo, o de la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23.ª CE), legislación que se impone, asimismo, a todas las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, FJ 8.º y 9.º).

Como indicamos entonces, la STC 40/1998 (*ibidem*) advierte sobre la coexistencia de la competencia sobre urbanismo con otros títulos competenciales que se han de salvaguardar: «Lo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 47/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mismo ocurre en los supuestos en los que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede, igualmente, incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de las competencias sobre defensa (art. 149.1.4.ª CE), puertos y aeropuertos (art. 149.1.20 CE), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21.ª CE), obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24.ª), etcétera.» Esta doctrina se reitera en la STC 204/2002, de 31 de octubre (FJ 7), y en la STC 245/2012, de 18 de diciembre (FJ 29), ya que en todos estos casos, como se advierte en la STC 40/1998 (FJ 29), «el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984)».

Se trata de una consolidada doctrina, como señala la STC 182/2016, de 3 de noviembre [FJ 4, con cita de la STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 8)], al recordar que «*la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen estatutariamente atribuidas las Comunidades Autónomas no autoriza a desconocer las competencias que con el mismo carácter de exclusivas, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE; su ejercicio puede lícitamente condicionar,*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 48/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de esta suerte, la competencia de las Comunidades Autónomas [por todas SSTC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1B; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29; y 151/2003, de 17 de julio, FJ 4].»

Reiteramos que al profundizar en la consideración antes apuntada, el Tribunal Constitucional advierte (STC 61/1997, FJ 6) que: *«El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso .»* Esta misma doctrina se reitera en la STC 14/2007, de 18 de enero.

Según el Tribunal Constitucional, a la luz del orden constitucional de competencias, cabe afirmar que: *« la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 49/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la Constitución Española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto» (FJ 6 de la STC 61/1997).

Como recordamos en el dictamen 41/2002, sobre la base de tales premisas, en una interpretación sistemática, unitaria y coherente del bloque de constitucionalidad, la sentencia 61/1997 aborda el alcance de las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.1.^a, 8.^a y 18.^a de la Constitución y su articulación con la competencia autonómica sobre urbanismo en los siguientes términos:

En relación con el artículo 149.1.1.^a de la Constitución, el Tribunal Constitucional precisa que "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas", ya que lo que el precepto atribuye al Estado es el establecimiento de las condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad, lo cual no supone una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate. En consecuencia, las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, pueden aprobar normas atinentes al régimen jurídico del derecho afectado (en este caso sobre la propiedad del suelo). Por otra parte, las condiciones básicas

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 50/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE).

Desde un punto de vista material, la competencia estatal "ex" artículo 149.1.1ª de la Constitución no opera como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional. Antes al contrario, dicho título se proyecta sobre los derechos constitucionales en sentido estricto, así como sobre los deberes básicos, y sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. El art. 149.1.1ª de la Constitución no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual. Las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados (FJ 7).

En el ámbito examinado, « una primera interpretación literal del art. 149.1.1ª de la Constitución en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo» (FJ 8).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 51/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En cambio, apelando a lo que ya expuso en sus sentencias 194/1994 (FJ 4) y 43/1996 (FJ 2), el Tribunal Constitucional afirma que dicho precepto no habilita para efectuar una regulación uniforme de la propiedad privada ni su función social - pues no se trata de establecer una identidad de situaciones en cualquier zona del territorio nacional-, ni para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la competencia autonómica. La STC 61/1997 precisa su alcance de manera más precisa al señalar: «Más en concreto, el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos.» (FJ 9).

En esta dirección, la referida sentencia señala lo siguiente: *«la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos -o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia esta-*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 52/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tal que se localiza en el artículo 149.1.1°. Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. » (FJ 10).

En esta línea, en el dictamen 41/2002 subrayamos que el Tribunal Constitucional ha reconocido que el establecimiento de unas clases determinadas de suelo encaja en la competencia atribuida por dicho precepto, argumentando que sin dicha clasificación previa no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana. Y a ello añade la consideración de que tal clasificación constituye presupuesto para la aplicación del sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios. Ahora bien, citando nuestro dictamen 117/2000, dijimos igualmente que las condiciones básicas no pueden servir para configurar el modelo de urbanismo que las Comunidades Autónomas y la Administración local pretendan diseñar en el ámbito de sus respectivas competencias. El dictamen 41/2002 señala, asimismo, que siguiendo esta orientación, el Tribunal Constitucional precisa que « *para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1° CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 53/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

normas sobre la propiedad urbana » (STC 61/1997, FJ 10). Al hilo de esta interpretación, que proscribire que el Estado afecte o prejuzgue aspectos que corresponden propiamente al "urbanismo", la sentencia 164/2001, de 11 de julio, estimó parcialmente los recursos interpuestos y declara que determinados artículos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, no incurren en inconstitucionalidad siempre que se interpreten de conformidad con lo expresado en los fundamentos jurídicos 14, 16, 21, 29 y 30 de la sentencia, en cuanto aquellos contienen expresiones que a juicio del Tribunal suponen incursiones en la materia urbanística.

Asimismo, como recordamos en el dictamen tantas veces referido, la citada sentencia 61/1997 (FJ 11) reconoce que entre los títulos competenciales del Estado susceptibles de afectar al urbanismo se encuentran los que se refieren a la legislación civil (art. 149.1.8ª) y a las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", que garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; al "procedimiento administrativo común" y, sobre todo, a "la legislación sobre expropiación forzosa" y al "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas" (art. 149.1.18º).

En este plano, la STC 14/2007, de 18 de enero, reconoce la posible concurrencia de distintos títulos competenciales del Estado en apoyo de una determinada regulación con incidencia en el urbanismo. Así, en relación con el alcance de la competencia estatal en materia de legislación sobre expropiación forzosa, la citada STC 14/2007 (FJ 3), reiterando la doctrina

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 54/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

expuesta en la STC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 6), subraya lo siguiente: «el constituyente [...] ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18.ª de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica... la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18.ª impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio». En esta dirección, la STC 14/2007 (ibidem), recuerda que: «... en el ámbito específico del urbanismo las SSTC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 19), y 164/2001, de 11 de julio (FJ 34), establecen que la fijación por el Estado de criterios de valoración de suelo es reconducible tanto al artículo 149.1.18.ª CE, precepto con el que entroncan las valoraciones urbanísticas, como al art. 149.1.1.ª de la Constitución. En relación con este último precepto constitucional, y sin perjuicio de la prioritaria consideración del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada y su valoración se hallan estrictamente emparentados, desde un punto de vista material,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 55/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

con el contenido del derecho de propiedad cuyas condiciones básicas corresponde fijar al Estado...»

Volvemos a señalar, como se hizo en el dictamen, 41/2002, que otro de los títulos en juego es el que versa sobre la materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (ex art. 149.1.13.ª CE), « en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor económico y, en especial, como instrumento generador de empleo» (STC 152/1988, FJ 2), si bien tal posibilidad exigiría apreciar una conexión suficiente y justificada, pues en otro caso habrían de prevalecer las competencias sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, es decir, el título más directamente implicado, que no puede ser alterado por una aplicación expansiva del título genérico del artículo 149.1.13.ª (así se deduce de la sentencia 61/1997, FJ 24). Cabe señalar que esta doctrina ha sido reiterada por el Tribunal en diversas ocasiones. Así, en la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 5) se afirma lo que sigue:

«[...] ya en la STC 61/1997, FJ 36, recordamos la doctrina establecida en las SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 95/1986, de 10 de julio, y 213/1994, de 14 de julio, y reiterada recientemente en la STC 139/2013, FJ 3, y afirmamos que este criterio resulta "también aplicable al sector de la vivienda y, en particular y dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 56/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en especial, como factor generador de empleo". Y "si ello es así en la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general", por lo que no cabe negarle al Estado "ex art. 149.1.13 CE toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general". El problema radica únicamente, por lo que se viene de razonar, en el alcance de esta competencia estatal, habiéndose ya señalado que una interpretación restrictiva del art. 149.1.13.ª de la Constitución, "cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía" (STC 61/1997, FJ 36; doctrina reiterada en STC 112/2013, FJ 3). » En la misma dirección dejamos citadas las SSTC 17/2016, de 4 de febrero (FJ 4) y 143/2017, de 14 de diciembre (FJ 2).

B) Competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y salvaguarda de diversos títulos competenciales del Estado que afectan al territorio.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 57/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Anteriormente nos hemos referido al concepto de ordenación del territorio del que parte la jurisprudencia constitucional.

El artículo 33 del Anteproyecto de Ley define el concepto y alcance de la ordenación territorial en los siguientes términos:

"1. Se entiende por ordenación del territorio, a los efectos de esta Ley, la función pública definida en el artículo 3.3, desarrollada a través de determinaciones, instrumentos de ordenación y proyectos que identifiquen y movilicen los recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en el ámbito territorial de referencia.

2. La ordenación del territorio opera al servicio del interés general y desde una escala supralocal, aportando a los instrumentos de ordenación urbanística y a la planificación sectorial el escenario de referencia territorial, en el marco de los instrumentos de ordenación previstos en esta Ley, teniendo en cuenta la caracterización y singularidad de los municipios."

La enorme amplitud del radio de acción del este título competencial exige su contemplación en armonía con otras competencias coexistentes sobre el mismo espacio físico.

En efecto, como advierte la STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3), con fines de acotación del ámbito material de dicho título desde la perspectiva competencial, hay que hacer notar que dentro del mismo « *no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afec-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 58/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3º; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30)».

En esta dirección, la STC 149/1998 (*ibidem*) precisa cuanto sigue a continuación: « Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación de l territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio (SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1º B); 40/1998, fundamento jurídico 30).

»La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial (SSTC 149/1991,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 59/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

fundamento jurídico 1º B]; 36/1994, fundamento jurídico 3º). Así pues, la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 C.E. (SSTC 56/1986, fundamento jurídico 3º; 149/1991, fundamento jurídico 1º B]), cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, fundamento jurídico 5º) [...]

»El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 36/1994, fundamento jurídico 2º). Para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, como hemos declarado en la STC 149/1991, "que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse", debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera (fundamento jurídico 1º B]).

»En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 60/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 C.E. que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, fundamento jurídico 2º)».

En el mismo sentido, ya en la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 22) se destacó que no cabe negar «la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos...» Esta doctrina se reitera en la STC 46/2007, de 1 de marzo (FJ 3) y en la STC 65/2018, de 7 de junio (FJ 3).

En definitiva, como advertíamos en el dictamen 41/2002, no ha de perderse de vista la hipotética incidencia que sobre la ordenación del territorio y el urbanismo pueden tener otros títulos competenciales del Estado, tales como los previstos en el artículo 149.1.4ª, 13ª, 20ª, 21ª, 22ª, 23ª, 24ª, 25ª y 28ª de la Constitución. La constatación de que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión e espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio con "la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo" (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3, con cita, entre otras, de la SSTC 61/1997, FJ 22; en el mismo sentido se

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 61/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pronuncian las SSTC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3, y STC 65/2018, de 7 de junio, FJ 9).

La técnica de atribución competencial empleada en el vigente Estatuto de Autonomía, con enunciación de materias y submaterias, da idea del enorme potencial de los títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma en el ámbito de regulación propio del Anteproyecto de Ley, sin perder de vista las advertencias realizadas por la jurisprudencia constitucional que hemos expuesto.

Así, en materia de ordenación del territorio, del litoral, y urbanismo, el artículo 56 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma las siguientes competencias:

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 62/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

b) *La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.*

2. *Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radio-difusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.*

3. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.*

4. *Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal.*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 63/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

5. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.*

6. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo."*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 64/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



C) Sobre el obligado respeto de la autonomía local reconocida en el artículo 137 de la Constitución y en el artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La autonomía de las Entidades Locales " para la gestión de sus respectivos intereses " encuentra su plasmación constitucional en el artículo 137 de la Constitución. Asimismo, el artículo 140 de la Constitución garantiza la autonomía de los municipios, que gozarán de personalidad jurídica plena, atribuyendo su gobierno y administración a sus respectivos Ayuntamientos, elegidos democráticamente. En el mismo sentido, el artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que "la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local".

El preámbulo de la referida Carta subraya el papel de la autonomía local y su contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder, señalando la relevancia en este proceso de la "existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos", que se benefician de "una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios neces-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 65/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rios para el cumplimiento de sus funciones". En este sentido, la Carta prevé en su artículo 4, apartado 3, lo siguiente: " *El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.*"

A partir de estas premisas, resulta obvio que las competencias urbanísticas de los municipios son una de las principales manifestaciones de la autonomía local, pues pocos asuntos atañen más al núcleo de sus intereses que los relativos a la conformación de las ciudades.

En esta dirección, la STC 240/2006, de 20 de julio (FJ 10), reafirma la doctrina según la cual « *la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias*» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39).

Como ya indicamos en el dictamen 41/2002, el Tribunal Constitucional viene subrayando que el legislador debe respetar la garantía institucional de la autonomía local, que opera como un límite infranqueable. Sin rebasarlo, caben distintas opciones políticas. En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 julio (FJ 4), afirma que « *la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas,*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 66/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

según el art. 148.1.3ª CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada».

Reiterando dicha doctrina, la STC 51/2004, de 13 de abril (FJ 9), precisa que: « ...la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 de la Constitución) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que esta-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 67/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

blezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.» En el mismo sentido se pronuncia la STC 240/2006 (FJ 10), ya citada.

En este plano, recordamos que el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía, y con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad. Numerosas competencias reconocidas como propias en el apartado 2 de dicho artículo guardan relación con el Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, especialmente las que se refieren a la "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística"; la planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

El artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone lo siguiente: " Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 68/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera."

Como recuerda la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 3). En dicha norma «se condensa en la misma el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, "su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses" y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos ». Fijados esos criterios -que inquestionablemente se mueven en el plano de los principios generales-, tal y como indica el Tribunal Constitucional, la LRBRL precisa algo más al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuírseles competencias, e inclu-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 69/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

so, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso deberán prestar.

Pues bien, según prescribe el artículo 25.2.a) de la citada Ley 7/1985, el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de urbanismo: " *planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*"

A su vez, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, cuyo artículo 6.2 atribuye a las competencias locales que determina dicha Ley la consideración de propias y mínimas, susceptibles de ser ampliadas por las leyes sectoriales, reconoce a los municipios en su artículo 9 las siguientes competencias propias:

"1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:

a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.

b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.

c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 70/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



d) *Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.*

e) *Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*

f) *Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.*

g) *Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.*

h) *Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas.*

2. *Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye:*

a) *Promoción y gestión de la vivienda.*

b) *Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.*

c) *Adjudicación de las viviendas protegidas.*

d) *Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica."*

De la jurisprudencia constitucional expuesta se desprende que, al determinar las competencias urbanísticas de los municipios, el legislador cuenta con diversas alternativas u opciones políticas legítimas. Volvemos a insistir en ello, como lo hace el Tribunal Constitucional en su STC 161/2019, de 12 de diciembre (FJ 5), al recordar, con cita de la STC 41/2016 (FJ 11) que « *La autonomía local permite configuraciones lega-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 71/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

les diversas, como recuerda, cuando afirma que "al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de "libertad de configuración", pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]".»

Respetando el contenido mínimo de la autonomía local y los principios referidos, todas ellas tienen cabida en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Resulta significativa la evolución habida, en este plano, desde la etapa preconstitucional. La Ley del Suelo de 1956 atribuyó a los Ayuntamientos todas las facultades que siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos (art. doscientos dos), pero reservó al Estado la competencia para aprobar definitivamente los Planes (art. veintiocho), correspondiendo a los Ayuntamientos la formación de los planes municipales y a las Diputaciones Provinciales la formación de los planes provinciales (art. veinticuatro), dejando en manos de los Ayuntamientos la gestión y ejecución del planeamiento. Asimismo, destaca el papel del Estado en el control de la disciplina urbanística. Un esquema similar se mantuvo en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976.

El Estado descentralizado nacido de la Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía supuso un nuevo escena-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 72/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rio, de manera que la aprobación definitiva de los planes corresponde a los órganos que determinen las leyes autonómicas.

Expuesto lo anterior, nos detenemos en diversos aspectos relacionados con la intervención de la Administración autonómica en materia de planeamiento y disciplina urbanística, que han suscitado diversas impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, pese al evidente protagonismo adquirido por los municipios en esta materia a partir del reconocimiento constitucional de la autonomía local.

Desde la perspectiva de la legitimidad constitucional de los controles sobre la actividad local, la STS 154/2015, de 9 de julio, recuerda en su fundamento jurídico 6.b) que la STC 4/1981 (FJ 3), al perfilar el significado de la garantía constitucional de la autonomía local con relación a los controles que incluían varias leyes estatales (especialmente el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955), señala que « *los controles administrativos sobre la actividad local deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no "genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales"; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local; el control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitu-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 73/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cional, de otro modo la toma de decisión vendría a compartirse con una Administración no directamente relacionada con los intereses locales involucrados».

Por ello, la STC 154/2015 (*ibidem*) advierte que: «...el legislador autonómico debe respetar la Ley reguladora de las bases de régimen local y, por tanto, el modelo de control de la actividad local que esta ha establecido en cuanto expresión de autonomía local legalmente garantizada. Como consecuencia de ello, este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de previsiones autonómicas en materia de urbanismo que permitían que la Administración de la Comunidad Autónoma suspendiese acuerdos locales o ejerciese competencias municipales por sustitución sin ajustarse a aquellas previsiones básicas. » La propia sentencia 154/2015 alude a diferentes competencias autonómicas en este ámbito que no pueden considerarse contrarias a la autonomía local y, entre ellas, las que atribuyen a la Administración autonómica, en lugar de a los Ayuntamientos, la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado (planes parciales y planes especiales de desarrollo del plan general de ordenación urbana). En este sentido, la sentencia recuerda que el Tribunal Constitucional declaró en su día (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12) que dicha aprobación no constituye estrictamente un control administrativo, por lo que debe examinarse sólo a la luz de la garantía constitucional de la autonomía local.

En este contexto, la STC 154/2015 (FJ 7) señala lo siguiente:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 74/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

«A este respecto, corresponde insistir en que las Comunidades Autónomas pueden aplicar directamente el régimen de controles que ha establecido agotadoramente la legislación básica estatal y, si regulan el ejercicio autonómico por sustitución de competencias locales, pueden sólo concretar el previsto en esa legislación básica, pero ajustándose fielmente a sus "elementos relevantes". Ciertamente, no puede excluirse en abstracto que las competencias autonómicas puedan llegar a resultar afectadas en supuestos tipificados por la Ley controvertida ni, en consecuencia, que la Administración de la Junta de Andalucía pueda llegar a estar habilitada para tutelar intereses supramunicipales ejerciendo el control regulado en el artículo 60 de la LBRL. Ahora bien, el legislador andaluz se ha separado de un elemento relevante de esta determinación básica al delimitar los presupuestos habilitantes de la intervención autonómica sustitutiva a partir de un criterio diferente al de la afectación competencial, por más que en casos concretos pudiera llegar a aceptarse el ejercicio autonómico de la potestad de control ex art. 60 LBRL. De modo que también por esta razón el art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía incurre en inconstitucionalidad; declaración que también ha de extenderse al art. 195.1 b) de la misma Ley en la medida en que dicho precepto, en conexión con el anterior, atribuye a la Consejería competente en materia de urbanismo la iniciación y resolución de los expedientes sancionadores cuando el acto o uso del expediente sea alguno de los contemplados en los tres párrafos del art. 188.1, que hemos declarado inconstitucional.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 75/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 188.1 y 195.1 b), párrafos primero y segundo, de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía en la redacción dada por los apartados 11 y 13, respectivamente, del art. 28 de la Ley andaluza 13/2005.»

Asimismo, la STC 154/2015 (FJ 7) declara inconstitucional y nulo el inciso "o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso" del artículo 183.5 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, en la redacción dada por el artículo 28.9 de la Ley andaluza 13/2005, y lo hace sobre la base de los siguientes razonamientos:

«... el artículo 183.5, leído en conexión con el artículo 188.3, establece un control administrativo de la actividad local que permite a la Consejería acordar por sí la demolición en los supuestos de las letras a), b) y c) del art. 188.1 si en el plazo de un mes el Alcalde no atiende el requerimiento previo "para la adopción del pertinente acuerdo municipal" (art. 188.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía). Corresponde, pues, contrastar este control administrativo con el artículo 60 de la LBRL y verificar si el primero se ajusta a los elementos relevantes que regula el segundo.

«En la letra a) del este fundamento jurídico hemos declarado la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía razonando que no asegura que la adopción por parte de la Administración autonómica de medidas cautelares de suspensión en sustitución del Ayuntamiento se produzca ante la afectación de las competencias autonómicas, que es lo que exige la el artículo 60 LBRL;

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 76/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el criterio de la gravedad que traslucen sus letras a), b) y c) no se corresponde con el de la afectación de las competencias autonómicas que recoge el art. 60 LBRL. Ello es relevante ahora porque la previsión que estamos examinando (art. 183.5 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía), leída en conexión con el art. 188.3 de la misma Ley, se apoya en el artículo 188.1 para delimitar los supuestos en que la Administración autonómica puede ordenar por sí la demolición previo requerimiento infructuoso al Alcalde. De modo que la Ley de ordenación urbanística de Andalucía se ha separado del criterio de la afectación de las competencias autonómicas que impone el artículo 60 de la LBRL también cuando regula la adopción por sustitución de las "medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada" (art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía), en general, y la "demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística" (art. 183.5 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía).»

Desde la perspectiva aquí analizada, la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley destaca que la norma supone una apuesta por la defensa de la autonomía local, ampliando las competencias que tienen la consideración de propias y mínimas en la legislación vigente, "en el convencimiento de que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que por esta Ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía" y "la ordenación de la ciudad consolidada y las deci-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 77/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

siones sobre su transformación deben corresponder prioritariamente a los Ayuntamientos". Del mismo modo, la exposición de motivos destaca que la diversidad de municipios requiere un régimen y sistemas de planeamiento ajustados a la caracterización propia según tamaño, localización, topografía, entre otros factores. En ese sentido, entre otros extremos se justifica un tratamiento singular, más ágil y simplificado, en el caso de municipios con una población inferior a 10.000 habitantes, no incluidos en la franja litoral y no pertenecientes a una aglomeración urbana.

Dicho propósito es congruente con el espíritu que anima el artículo 98.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (aun referido de manera específica a la "ley de régimen local"), que obliga a considerar las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales. En el mismo sentido, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 7/1985, relativo a las competencias de los municipios.

Por otro lado, el Anteproyecto de Ley es consecuente con la declaración que realiza en su exposición de motivos, al señalar que no hay que olvidar el importante papel que, en urbanismo desempeñan las Diputaciones Provinciales, especialmente en el caso de municipios de pequeña población. A estos efectos, se recuerda que el artículo 96.3.a) contempla entre las competencias de las Diputaciones las de asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 78/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma. En el mismo sentido, damos por reproducido el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985.

Desde esta óptica, *prima facie*, puede afirmarse que la regulación proyectada obsequia la autonomía local, otorgando a los municipios mayores competencias, sin que ello suponga, ni pueda suponer, el menoscabo de las competencias autonómicas y de los bienes jurídicos que la Comunidad Autónoma de Andalucía está llamada a tutelar.

Por lo demás, debe recordarse que el artículo 60.1.b) dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.^a de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: "*La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III*".

Por lo demás, como hicimos en el dictamen 41/2002, resaltamos que el contenido del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen guarda conexión con otras competencias estatutariamente asumidas. Entre otras, destacamos las que se proyectan sobre las siguientes materias:

– El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 79/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos (art. 47.1.1.ª).

– Las potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución (art. 47.1. 3.ª)

– La competencia ejecutiva en materia de expropiación forzosa, que incluye en todo caso: a) Determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las Administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria. b) Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal. c) Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento (art. 47.3).

– Las facultades para incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas que fueran necesarias para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.ª y 8.ª de la Constitución. Sobre este particular damos por reproducido lo expuesto en el dictamen 41/2002 (en la línea expuesta en los dictámenes 6 y 7/1994; 82 y 102/1997 y 98/1998), así como en las SSTC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 6) y 251/2006, de 25 de julio (FJ 6).

– Aguas (art. 50).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 80/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad. (art. 57).
- Salud (art. 55).
- Régimen local (art. 60).
- Transportes y comunicaciones (art. 64).
- Cultura y patrimonio (art. 68).
- Turismo (art. 71)
- Función pública (art. 76). En este punto recordamos que se crea el Cuerpo de Sub inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

A la vista de las consideraciones que hemos realizado sobre el orden constitucional de competencias, sin perjuicio de las observaciones que puedan realizarse en el fundamento jurídico III de este dictamen y de las advertencias sobre la necesidad de respetar los títulos competenciales coexistentes del Estado que hemos mencionado, cabe concluir que la Comunidad Autónoma goza de títulos competenciales suficientes para aprobar la disposición legal objeto de dictamen.

II

En lo que respecta al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, el examen de la documentación remitida por la Consejería consultante permite afirmar que la tramitación se ajusta a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 81/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Autónoma de Andalucía, y a las restantes disposiciones legales y reglamentarias de necesaria observancia.

El Centro Directivo encargado de la tramitación destaca que se han observado las normas contenidas en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula "la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"). A este respecto, damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial.

En cuanto a la tramitación, consta que el Anteproyecto de Ley fue sometido a consulta pública previa en el portal de la Junta de Andalucía desde el día 28 de enero hasta el 27 de febrero de 2020, ambos inclusive, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015. Constan numerosas propuestas y alegaciones en este trámite, conforme al certificado de 3 de marzo de 2020 del Jefe de Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo y la amplia difusión que se hizo del mismo en redes sociales y la realización de jornadas formativas con el fin de dar a conocer el contenido de la iniciativa normativa. Además, en la memoria sobre participación ciudadana y demás actuaciones previas, de 6 de mayo de 2020, se relacionan las

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 82/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aportaciones realizadas en la consulta y se exponen los objetivos básicos para la futura normativa territorial y urbanística. Asimismo, en sede de audiencia e información pública también se recibieron diferentes sugerencias y alegaciones, siempre enriquecedoras en una democracia que debe primar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la elaboración de las normas que les conciernen. Por ello, volvemos a destacar el potencial que ofrecen los medios electrónicos en este plano.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el procedimiento se inició el 18 de mayo de 2020, mediante acuerdo de la Excm. Sra. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, a propuesta de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de conformidad con lo exigido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma, memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma, y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica e informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. Consta, asimismo, que se elaboró memoria económica complementaria con fecha 26 de agosto de 2020 y una segunda memoria complementaria de 8 de octubre de 2020, ambas en respuesta al requerimiento efectuado por la Dirección General de Presupuestos.

También figura, debidamente cumplimentado, el anexo I sobre criterios para determinar la incidencia del Anteproyecto

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 83/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de Ley en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.1) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Del mismo modo se acompaña el informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Anteproyecto de Ley (fechado el 17 de mayo de 2020), de conformidad con el artículo 43.4 de la Ley 6/2006. El informe razona que la norma proyectada no genera cargas administrativas para los ciudadanos y empresas afectadas por la misma que supongan la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas, sino que las reduce, suprimiendo requisitos y trámites requeridos por la legislación vigente.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia, fecha y fundamento: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (22 de diciembre de 2020), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (23 de octubre de 2020), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (20 de octubre de 2020), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Secretaría General para la Administración Pública (19 de junio de 2020),

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 84/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía; Consejo de la Competencia de Andalucía (informe nº 9/2020, de 17 de agosto de 2020), evacuado de conformidad con lo previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007.

Asimismo, el 17 de mayo de 2020 se emitió el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta que emitió informe de observaciones, con fecha, 28 de mayo de 2020, la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012.

Del mismo modo, consta emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia (17 de mayo de 2020), de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula. En él se indica que dados los términos y el alcance del Anteproyecto de Ley, así como las medidas que contiene, referidas a aspectos meramente territoriales y urbanísticos, se considera que dichas disposiciones carecen de alcance o repercusión sobre los derechos de la infancia.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 85/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La Consejería proponente elevó el texto al Consejo de Gobierno, a fin de que éste lo conociera y, en su caso, decidiera sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos, de conformidad con lo previsto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006. En este sentido, consta que el Consejo de Gobierno acordó, con fecha 18 de mayo de 2020, que se continuara la tramitación del texto hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley.

El expediente incorpora el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de 15 de julio de 2020, según lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010.

Por otra parte, se acredita que el texto se sometió a información pública (desde el 2 de junio al 1 julio de 2020; BOJA extraordinario núm. 29, de 23 de mayo de 2020). Asimismo, hay que subrayar la amplitud con la que se ha realizado el trámite de audiencia, a través de las entidades, organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición, cumpliéndose lo previsto en el artículo 43.5, en relación con el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006.

En la medida en que se contemplan disposiciones que afectan a diversos colectivos de profesionales colegiados, han emitido sus correspondientes informes los Consejos Andaluces de los Colegios Profesionales de Abogados, Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Arquitectos, Ingenieros Industriales e Ingenieros Técnicos Industriales, a los que corresponde

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 86/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

informar a petición del órgano competente conforme al artículo 6 de la Ley 6/1995 de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios, de los Anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos y normas, en general, que puedan afectar a las condiciones generales del ejercicio profesional y sobre las funciones, honorarios, cuando se fijen por tarifa o arancel, y el régimen de incompatibilidades que afecten a la profesión respectiva.

El Anteproyecto de Ley fue examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 25 de febrero de 2021), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados de la Junta de Andalucía.

Mediante diligencia de 4 de marzo de 2021 se hace constar la publicación de la documentación correspondiente en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. La consulta de dicha Sección permite comprobar que se ha dado cumplimiento también a lo previsto en el artículo 7.b) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el que se establece el deber de publicar los "Anteproyectos de Ley" cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 87/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Tratándose de un expediente complejo y voluminoso, hay que destacar el esfuerzo realizado por la Consejería proponente para documentar y ordenar debidamente las actuaciones antes descritas. Merece un juicio positivo la pulcritud y rigor con el que se ha realizado dicha tarea. No obstante lo anterior, se echa en falta un índice electrónico detallado para la consulta de los distintos documentos que componen el expediente.

Además, hay que valorar positivamente el detenido examen de las observaciones y sugerencias formuladas a lo largo del procedimiento, que han sido consideradas por el Centro Directivo encargado de la tramitación, dejando expresa constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Como hemos expuesto en otras ocasiones, con independencia de que no siempre pueda compartirse el parecer del Centro Directivo responsable de la elaboración de la norma, y de que hubiera sido deseable una valoración más precisa en algunos casos, la labor realizada por la Secretaría General merece un especial reconocimiento por parte de este Consejo Consultivo. Como venimos destacando en nuestros dictámenes, no se trata de una labor rutinaria que se cumple, sin más, desde el punto de vista formal, sino de una tarea fundamental que dota de sentido al conjunto de trámites realizados para que el texto responda a las normas que necesariamente han de ser observadas y sea producto de un ejercicio de transparencia y participación.

FIRMADO POR	M ^º JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 88/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



III

El articulado del Anteproyecto de Ley resulta acorde con los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma examinados en el primer fundamento jurídico de este dictamen, sin perjuicio de las observaciones puntuales que al respeto se realicen.

La exposición de motivos da cumplida cuenta de la necesidad de revisar el marco normativo de la ordenación del territorio y urbanismo, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de las Leyes 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), y 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, LOTA). Además de las modificaciones introducidas en ambas Leyes a lo largo de este tiempo y de la detección de aspectos necesitados de revisión, la conformación de la disposición legal en proyecto se explica –como señala la exposición de motivos– por las modificaciones habidas desde entonces en la legislación básica de suelo y rehabilitación urbana y el nuevo marco sobre procedimiento administrativo, transparencia, evaluación ambiental, cambio climático y vivienda.

La exposición de motivos destaca que el texto sometido a dictamen retoma en parte el texto de borradores ya elaborados en la anterior legislatura, pero incorpora cambios sustanciales. En este sentido, se subraya que “se parte de un enfoque diferente, positivo y realista, sobre cómo debe ser nuestro modelo urbanístico”, añadiendo que “no se trata de desregula-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 89/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rizar el urbanismo, sino de flexibilizarlo, estableciendo unas reglas claras y sencillas, adaptadas a la realidad actual, fáciles de entender y fáciles, por tanto, de aplicar". Desde esta perspectiva, el Consejo Consultivo valora positivamente la idea de la simplificación, que entronca con los principios y objetivos del Estatuto de Autonomía expresados en el primer fundamento jurídico de este dictamen, y con el propósito de promulgar normas aptas para lograr una actuación administrativa ágil, eficaz y transparente. En este sentido, ha sido frecuente la crítica a la normativa urbanística y de ordenación del territorio por la complejidad de las técnicas que se emplean y el modo en que se describen, pese a su enorme trascendencia sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello debe saludarse positivamente el loable propósito simplificador para permitir también la adecuación de los instrumentos que se regulan a la capacidad de gestión de las Administraciones Públicas y lograr que las normas sean más asequibles e inteligibles para los ciudadanos, aunque la meta sea difícil por el empleo de técnicas y términos que no están al alcance de la generalidad de los interesados.

Desde la óptica de las competencias, principios y derechos analizados en el primer fundamento jurídico de este dictamen, no puede sino compartirse el objetivo de que la planificación y gestión de las ciudades pueda adaptarse con flexibilidad a los cambios de la sociedad y a las nuevas necesidades sociales y de desarrollo económico, lo cual es compatible con la consideración de la sostenibilidad en la ordenación territorial y en la actividad urbanística como objetivo cardinal de la regu-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 90/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lación, velando por el uso racional de los recursos naturales, el derecho a una vivienda digna y el fomento de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

En esta dirección, la normativa proyectada opta por la continuidad de la apuesta por el modelo de ciudad compacta [plasmada en la LOUA y en la norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)], en línea con lo que defienden los expertos y organizaciones internacionales en la materia, evitando el consumo innecesario de suelo y las externalidades negativas derivadas.

Ya advertimos también de la existencia de un nuevo enfoque en lo que a la delimitación competencial se refiere, asignando un mayor protagonismo a los municipios, aspecto sobre el cual reiteramos que se trata de una opción política que tiene cabida dentro del margen de libre configuración que el bloque de la constitucionalidad permite al legislador andaluz. Lo mismo puede afirmarse de las restantes novedades que examinamos, que se enmarcan en las competencias autonómicas en la materia.

Expuesto lo anterior se formulan las siguientes consideraciones y observaciones que seguidamente exponemos, comenzando por las más generales. Algunas se formulan en relación con normas que conservan la misma redacción empleada en la normativa vigente, en la medida en que pueden ser objeto de mejora desde el punto de vista de la técnica normativa, ganando en claridad y en precisión.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 91/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



1.- Observación general de redacción. Aunque en términos generales debe valorarse el especial esfuerzo realizado por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio para lograr una redacción cuidada en los aspectos gramaticales, clara y comprensible, debería efectuarse una última revisión del texto para mejorarlo en los aspectos indicados, especialmente en el empleo de la mayúscula inicial, signos de puntuación, y discordancias de género y número. A título meramente ejemplificativo, y sin perjuicio de las consideraciones contenidas en las observaciones que después se harán, exponemos lo siguiente:

Al mencionar, por primer a vez, determinadas siglas (LOUA, LOTA...) deberían ir precedidas del nombre completo al que aluden, seguido de dichas siglas entre paréntesis.

- En el artículo 13.1.a) debería escribirse "ordenación urbanística", en vez de "ordenación urbanístico".

- En el artículo 89.3.a) se podría suprimir "del momento", por innecesario, simplificando así la redacción del precepto.

- En el artículo 96.2 debería suprimirse la primera coma. Por el contrario, en el artículo 128.f) debería insertarse una coma entre "dotacionales" y "arrendamiento".

- En el artículo 103, apartado 7, en vez de aludir a "La solicitud de la iniciativa", debería emplearse una expresión más precisa.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 92/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- El artículo 128, párrafo f), se refiere a "los ingresos procedentes de la concesión o autorización sobre los bienes dotacionales arrendamiento o intereses bancarios ". Para comprender mejor dicho precepto, debería insertarse coma tras el adjetivo "dotacionales".
- En el artículo 138, apartado 8.d), debería escribirse "seis meses", en vez de "6 meses".

- En lo que respecta al empleo de mayúscula inicial, debería seguirse una misma regla para términos idénticos, de acuerdo con lo que el Consejo Consultivo viene indicando al respecto, subrayando la relevancia que se concede a esta cuestión en el lenguaje jurídico. Así, en el Anteproyecto de Ley unas veces se escribe "administraciones" o "administraciones públicas" (exposición de motivos y art. 139.3.b), mientras que otras veces el texto alude a las "Administraciones públicas" [arts.4.2-g), 51.4, 89.1, 137.2.g), 147, 148.3, 158, y 170, entre otros] y más frecuentemente a las "Administraciones Públicas" [en la propia exposición de motivos y en los arts. 10, apartados 1.a) y 4, 11.3, 22.5, 31.2.3º, 39.2.e), 46.3.b), y 80.b)]. En diferentes ocasiones hemos referido que la expresión "Administraciones Públicas", escrita con mayúscula inicial en ambos términos (el segundo también forma parte de la denominación), resulta correcta y así se ha escrito tradicionalmente en el Derecho Administrativo, siendo regla general en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común y en la de régimen jurídico del sector público. En cualquier caso, reiteramos que debería seguirse una misma regla,

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 93/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

evitando la falta de criterio (a veces en un mismo apartado, como sucede en el artículo 8.3, se escribe "administraciones públicas" y "Administraciones públicas"). Por la misma razón, el término Ayuntamientos, que figura escrito con mayúscula inicial en la práctica totalidad del articulado, pero en ocasiones se escribe "ayuntamientos" (art. 144.4). Del mismo modo, debería escribirse "Derecho Público" (expresión correctamente escrita en el artículo 127.1), en vez de "derecho público" (arts. 98.5, 103.1, y 130.5). En la mayoría de las ocasiones se escribe, correctamente, Corporaciones Locales, sin embargo, en la exposición de motivos se escribe en una ocasión "corporaciones locales". En la misma línea, observamos que en un mismo artículo se escribe "Entidad de Urbanización" y "entidad de urbanización" (art. 111).

La voz Derecho debe escribirse con mayúscula inicial cuando se refiere al conjunto de normas o principios y a las diversas ramas que los integran (Derecho Administrativo, por ejemplo), diferenciando dicho sustantivo del derecho subjetivo.

Con el propósito de eludir el llamado uso sexista del lenguaje se introducen numerosas expresiones que perjudican la correcta lectura y comprensión del texto. En este sentido, debería evitarse el desdoblamiento que se realiza al mencionar la denominación de una profesión o cargo. Así, en el artículo 10 se utiliza en varias ocasiones la fórmula "el Notario o Notaria" (también en el art. 91.4); fórmula que unas veces se

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 94/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

escribe con mayúscula y otras con minúscula. Lo mismo sucede con la expresión registrador o registradora (art. 92.3).

En otras ocasiones se habla de personas propietarias, personas interesadas, personas responsables, personas infractoras, personas adquirentes, etc. Como dijimos en el dictamen 240/2018, estas expresiones no son las más adecuadas para cumplir con el propósito de evitar el llamado uso sexista del lenguaje, especialmente en una disposición legal cuya redacción resulta compleja por sus propias características. El artículo 101, apartado 4, párrafo primero, proporciona un ejemplo de las disfunciones que puede provocar el empleo de estas expresiones. En concreto, el precepto establece lo que sigue: *“Se seguirá el régimen de reparcelación forzosa respecto de las personas propietarias que no hayan efectuado opción alguna a la finalización del periodo de información pública del acuerdo de aprobación inicial de los estatutos y bases de actuación, los cuales compensarán los costes de urbanización imputables mediante cesión de parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes de valor equivalente.”* Inicialmente, la redacción del precepto empleaba el sustantivo “propietarios”; en el texto antes transcrito dicho término se ha sustituido por “personas propietarias”, y esto ha producido una discordancia de género, al mantenerse la locución pronominal “los cuales”. Procede, pues, corregir dicha discordancia, de manera que el precepto resulte entendible.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 95/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- En el artículo 115.4 debería indicarse "apartado 2 del artículo 109", en vez de "apartado segundo del artículo 109".

- El artículo 116.1, párrafo segundo, debería referirse a "la persona", y no a "el persona".

- En el artículo 123.2 debería utilizarse la expresión "podrá realizarse", en lugar de "podrá producirse".

- En el art. 144.4, los verbos "estime" y "podrá" deberían redactarse empleando la tercera persona del plural.

En ocasiones se detecta la omisión de conjunciones y otros elementos de enlace. Así, podemos apreciar que se ha omitido la conjunción "y" en la expresión "suelo urbano consolidado no consolidado" (**párrafo tercero del expositivo III**).

Debería revisarse el empleo de la coma al usar determinados conectores del discurso. Así, la expresión "así como", contenida en el párrafo decimocuarto del expositivo III debería escribirse precedida de una coma. La misma omisión se detecta en los artículos 3.1.e), 9.1, 49.3, 61, apartados 2.d) y 6, 62.1.a).3º, 63.1.b), 70.3.a), 103.8, 130.2.a), 144, apartados 2 y 4, y 161.4.f).

2.- Remisión reglamentaria. Aunque el texto sometido a dictamen supondrá una reducción considerable de la regulación legal, en lo que se refiere a la materia urbanística, el Consejo Consultivo considera que, con carácter general y sin perjuicio

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 96/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de alguna observación concreta que pudiera realizarse, tal operación "deslegalizadora" no merece reproche desde el punto de vista constitucional.

Ahora bien, una cuestión no siempre analizada en el examen de una disposición normativa es la relativa a su eficacia. No se trata del principio de eficacia propio del procedimiento de elaboración normativa, cuyo examen se agota en la idoneidad meramente normativa de la disposición para disciplinar la realidad que constituye su objeto, sino que concierne tanto a la intensidad de la eficacia social pretendida (sería el caso de sanciones que no se corresponden con el nivel de vida de la ciudadanía y que por ello no cumplirán su función o de regulaciones tan intrincadas que prácticamente darían lugar a su incumplimiento), como también a su previo estadio de la eficacia aplicativa, esto es, que su diseño permita una efectiva y plena aplicación de sus previsiones.

Respecto a este último aspecto, cabe plantearse si las numerosas remisiones reglamentarias junto con el hecho de que la entrada en vigor de la Ley se produce a los veinte días de su publicación, no conducirán a problemas aplicativos, por más que se sigan aplicando los reglamentos existentes, pues esta aplicación se supedita, como es lógico, a su compatibilidad con las previsiones de la Ley, a la que no pueden contradecir. Ciertamente no es posible juzgar con certeza el alcance de ese problema, ni fijar un diagnóstico indubitado, pero sí debe valorarse, máxime en un ámbito tan sumamente complejo (sin juzgar si debiera serlo o no), como es el urbanístico.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 97/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Esta consideración, aun no siendo una observación propiamente dicha, es una llamada de atención sobre los problemas que puede generar la aplicación de una disposición de significativa virtualidad deslegalizadora, como la sometida a dictamen, a la espera del desarrollo reglamentario, y ello aun considerando lo establecido en la disposición final primera y en la disposición transitoria octava.

3.- Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la "lex repetita".

El Anteproyecto de Ley reproduce en ocasiones preceptos de la normativa estatal que resulta de aplicación directa a la Comunidad Autónoma, en concreto, preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado mediante Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otras.

Este Consejo Consultivo ha expuesto en reiteradas ocasiones el peligro del empleo de la *lex repetita* que constituye una deficiente técnica legislativa, aunque se emplee a menudo con la finalidad de poner al alcance del operador jurídico, en un mismo texto normativo con vocación integradora, la normativa autonómica y las normas estatales con directa incidencia sobre la materia regulada, proporcionando una visión sistemática sobre su régimen jurídico. Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 98/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita", pero, en todo caso, subraya con vehemencia que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma. Así lo venimos indicando desde nuestro dictamen 24/2014.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: « la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen auto-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 99/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



nómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/ 2011, de 13 de marzo, FJ 18]” (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».

4.- Denominación de la Ley. Al señalar cómo debe ser la denominación de las leyes y reglamentos, la doctrina ha expuesto que los títulos de las disposiciones de carácter general cumplen un cometido fundamental que permite su identificación o singularización, dando cuenta de su contenido a los destinatarios de una manera cabal y precisa.

El Anteproyecto de Ley analizado se denomina “Ley del Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía”. Sin duda, resulta un título corto, a diferencia de otros plagados de excrecencias, y esto es positivo. También viene a subrayar uno de los objetivos prioritarios, la meta de la sostenibilidad del territorio (ambiental, social y económica), que en la memoria justificativa y en la exposición de motivos se señala que constituye un aspecto nuclear del Anteproyecto de Ley.

Sin embargo, dicha denominación no evoca su concreto contenido y podría inducir a error sobre el alcance de la regulación. Si se adoptara la denominación actual, la caracterización de la disposición proyectada como “Ley del Impulso” podría inducir a pensar que estamos ante una manifestación de las denominadas leyes de medidas, para estimular una actividad

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 100/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



o impulsar determinados objetivos, como sucede con las normas de coyuntura. Sin embargo, la disposición legal proyectada está pensada para regir con carácter estable e indefinido la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía. En efecto, la exposición de motivos señala que "la Ley opta por integrar en un cuerpo legislativo único la regulación sobre la ordenación territorial que incluye la ordenación del litoral y urbanística en Andalucía, que hasta ahora se había materializado en dos disposiciones legislativas elaboradas con diferentes perspectivas". Siendo así, en congruencia con las reglas de técnica normativa antes aludidas, lo lógico es que se adoptara la siguiente o similar denominación: "Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbanística de Andalucía".

5.- Exposición de Motivos. El Consejo Consultivo aconseja realizar una última revisión de la exposición de motivos para corregir algunas expresiones y mejorar su comprensión mediante un mejor empleo más depurado de los signos de puntuación. A título de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, realizamos las observaciones que siguen a continuación.

En el **párrafo primero del expositivo I**, se alude a "normativas autonómicas", expresión que no parece correcta en el contexto en que se inserta, ya que la palabra "normativa" es un sustantivo colectivo y designa a una pluralidad de normas. Por otro lado, la referencia no se pretende realizar, obviamente, a toda la normativa autonómica, sino a la que es propia de la materia objeto de la norma proyectada. Por ello debería

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 101/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



acotarse dicha referencia, utilizando la expresión "normativa autonómica en la materia" u otra similar.

En el **párrafo undécimo**, se señala lo siguiente: *"El desarrollo sostenible es el concepto nuclear del derecho ambiental de nuestro tiempo y los objetivos de desarrollo sostenible, recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, que inciden con más intensidad en el urbanismo y en la ordenación del territorio, deben tener y tienen una especial incorporación a esta Ley, como son el Objetivo 11, que propone ciudades y comunidades sostenibles, es decir, conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, a través de la regeneración y rehabilitación urbana y el Objetivo 13, Acción por el Clima, que adopta medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos"*. La redacción del texto es poco clara y resulta abigarrada. Para mejorar el sentido de la última frase tal vez bastaría con alterar el orden de misma, apelando a los objetivos 11 y 13 justo a continuación de la referencia a la Agenda 2030, aunque tampoco parece muy acertada la expresión "deben tener y tienen una especial incorporación a esta Ley", por lo que se sugiere dar una nueva redacción al texto, manteniendo la idea, pero simplificando la argumentación y dotándola de una mayor coherencia. En el mismo párrafo, debería sustituirse la expresión "smart cities" por ciudades inteligentes y sostenibles. El lenguaje jurídico tiene también un papel fundamental en la preservación del español como un tesoro, cuya riqueza semántica permite encontrar equi-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 102/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



valentes precisos y conocidos para describir palabras o expresiones acuñadas en inglés o en otras lenguas.

En el **párrafo cuarto del expositivo II**, la coma situada tras la palabra "planificador", debería insertarse después de "que".

Al abordar el primer objetivo de la norma proyectada, en el **párrafo decimoctavo del expositivo II**, se emplea la expresión "en lo que hace", excesivamente coloquial. Se aconseja su sustitución por la expresión "en lo que respecta" u otra similar, lo que conduciría igualmente a sustituir la palabra "requieren" por "exigen" u otra parecida.

En el **párrafo vigesimotercero del expositivo II**, dedicado a exponer el segundo objetivo de la norma, resulta inexacta la referencia que se hace al plazo de seis meses para el desarrollo reglamentario, debiendo completarse en los términos señalados en la disposición final primera, esto es, "en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta Ley".

Por otro lado, el **párrafo vigesimoquinto del expositivo II**, que alude a los "instrumentos de ordenación territorial", no debería comenzar con la palabra "como".

En el **párrafo cuadragésimo segundo del expositivo II**, dedicado al "reparto competencial", la expresión "sin perjuicio que" debe completarse con la preposición de ("sin perjuicio de que"). Por otra parte en dicho párrafo se afirma lo siguiente:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 103/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“En este marco, no podemos olvidar el importante papel que, en urbanismo, desempeñan, junto a las corporaciones locales, protagonistas necesarios de los procesos urbanísticos, las Diputaciones Provinciales, especialmente en el caso de municipios de pequeña población”. La redacción no es correcta en la medida en que las Diputaciones Provinciales son también corporaciones locales, aunque lo sean supramunicipales.

En el **párrafo cuadragésimo octavo del expositivo II (dedicado al ámbito de la gobernanza)**, se incluye la expresión “y por otro”, sin que previamente se haya indicado que son dos los aspectos que se pretenden mejorar con la nueva regulación, por lo que dicha expresión mejoraría indicando antes “se persigue, por un lado, mejorar (...), y, por otro, mejorar (...)” o sustituyendo simplemente la expresión indicada por “así como mejorar” u otra similar.

En el **párrafo cuadragésimo noveno** se escribe “reto coordinación”, habiéndose omitido la preposición de enlace y el artículo correspondiente (“de la”).

En el **párrafo séptimo del expositivo III**, al aludir a las “actuaciones de transformación urbanística”, se ha omitido la contracción “del” al referirse a la “modificación planeamiento general”.

6.- Artículo 1, apartados 1 y 2. En lo que respecta al **apartado 1**, se considera innecesario hacer referencia a la finalidad perseguida (para una utilización racional y sostenible...), lo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 104/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



cual es más propio de la exposición de motivos de la norma que del articulado. Además, dicha finalidad viene expresada en el artículo 3, tanto en su apartado 1, en relación con la ordenación territorial [párrafo a)], como en el apartado 2, en relación con la ordenación urbanística [párrafo a)]. Por tanto, debería suprimirse el inciso "para una utilización racional y sostenible del suelo, del vuelo y del subsuelo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con su función social y conforme al interés general".

Por otro lado, en cuanto al **apartado 2**, la expresión "se establece" resulta incorrecta, porque la ordenación territorial y urbanística no se establece por la norma proyectada ni por ninguna de las normas que se citan, debiendo sustituirla por "se sujetará", "se someterá" u otra expresión análoga, además de que este párrafo es en sí mismo innecesario por ser obvio, motivo por el que puede suprimirse sin que se altere en modo alguno la regulación que se pretende.

7.- Artículo 2. Se desconoce qué sentido tiene citar expresamente en el apartado primero el artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en relación con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, y no el artículo 56.3 en relación con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, que constituye precisamente el grueso de la regulación de la Ley cuyo Anteproyecto se somete a consulta. Aunque en realidad sea estrictamente innecesario citar el expreso precepto estatutario que funda la competencia autonómica, si es que se

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 105/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



quiere mantener tal cita, debería aludirse igualmente al artículo 56.3 en el apartado 2, cuya redacción ofrece la impresión, además, de que la competencia originaria corresponde a los Municipios, cuando no es así, sin que ello suponga poner en tela de juicio la regulación que se contiene en la Ley en cuanto a las diferentes competencias locales. Por consiguiente, el apartado 2 debe terminar mencionando dicha competencia ("*...y el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía*").

8.- Artículo 3, apartado 2.e). En este artículo se recoge, como uno de los fines de la ordenación urbanística, "*integrar el principio de igualdad de oportunidades, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, en la ordenación urbanística, promoviendo la igualdad de género en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanísticas, y garantizando la accesibilidad universal*".

Es cierto que la Ley 7/2002 (LOUA), ya contemplaba en su artículo 3, entre los fines de la actividad urbanística, el principio reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española [apartado 1, letra h)], y la promoción de la igualdad de género [apartado 2, letra i)] entre los fines de la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento. En concreto, en cuanto a este último principio, promover la igualdad de género, exige tener en cuenta "*las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, garanti-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 106/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



zando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres”.

En la norma ahora proyectada se hace una especial referencia al principio de igualdad de género mediante una previsión genérica, de hecho, es tan genérica. De hecho, es tan genérica que difícilmente se puede intuir en qué supuestos concretos la diferencia de género puede tener incidencia o influir en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística. En el supuesto concreto que se cita , referido a la accesibilidad universal, no parece tener relevancia la diferencia entre sexos. Recordamos que el Estatuto de Autonomía contempla la perspectiva de la igualdad de género con carácter específico. Concretamente, en su artículo 15, en el que se establece que *"Se garantiza la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos"*. En este sentido, parece más adecuada la técnica actualmente empleada en la LOUA, al plasmar supuestos concretos en que sí pudiera ser operativo dicho principio, por lo que se sugiere dar una nueva redacción al precepto.

9.- Artículo 5, apartado 2. Si, aparte de indicar la preferencia del establecimiento de Normas, se alude a un contenido mínimo en los distintos planes que ha de revestir ese mismo carácter, podría adoptarse la siguiente o similar redacción: *"Reglamentariamente podrá establecerse, qué concretas determinaciones de los distintos instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, deban revestir necesariamente el carácter de norma"*.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 107/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



10.- Artículo 7, apartados 1, 2 y 3. La lectura de estos apartados suscita las observaciones que seguidamente exponemos.

A) En lo que respecta el **apartado 1**, hay que indicar que tras establecer que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se sujetan al régimen de la invalidez establecido por la legislación estatal, se dispone que " *serán en todo caso nulas de pleno derecho las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las normas sustantivas de las leyes*".

El precepto plantea varios problemas de distinta trascendencia:

- El primero es que incluso aceptando que solo la infracción de las "normas sustantivas de las Leyes" sea la determinante de la nulidad de pleno derecho, la expresión misma refleja una realidad normativa que no siempre es fácilmente apreciable, debido a las dificultades que puede entrañar la distinción en muchos casos entre lo sustantivo y lo procedimental.

- El segundo es que la regulación parece apuntar a una mayor trascendencia de lo sustantivo frente a lo que no lo es, lo que supone un juicio de valor inexacto en muchos casos, pues existen previsiones de forma y de tramitación que tienen relevancia constitucional (piénsese en la información pública o en el trámite de audiencia, por ejemplo).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 108/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- El tercero, y más importante, es que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística son disposiciones reglamentarias y el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la Constitución) impone que aquéllas que sean contrarias a una disposición normativa superior, como lo es evidentemente la Ley, son nulas. En este sentido debe recordarse que, aunque se suele hablar de nulidad de pleno derecho (art. 47.2 de la Ley 39/2015), tal expresión tiene pleno sentido por su contraste con la anulabilidad, pero en el caso de las disposiciones normativas no existe la dicotomía nulidad de pleno derecho versus anulabilidad, esto es, las disposiciones normativas que contradigan otra de rango superior son lisa y llanamente inválidas.

Cosa distinta es que no toda infracción procedimental en que incurra un instrumento de ordenación territorial o urbanística lleve a la invalidez, como sucede con cualquier reglamento. Pero eso es algo que solo el examen de cada caso puede revelar (sentencias del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1974, 28 de marzo de 1977, 27 de octubre y 12 de diciembre de 1978, 20 de junio de 1979, 9 de julio de 1980, 23 de marzo de 1981, 21 de diciembre de 1981, 8 de junio de 1982, 28 de septiembre de 1983, 24 de octubre, 30 de noviembre y 20 de diciembre de 1984, 15 de marzo de 1985). Lo que no puede establecerse por la Ley examinada es que solo la infracción del contenido sustantivo de la Ley lleve a la invalidez (llámese nulidad de pleno derecho o simplemente nulidad).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 109/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por tanto, el precepto debe expresar el sentido normativo que sigue: " serán en todo caso nulas las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las leyes".

B) Los apartados 2 y 3 prescriben lo siguiente:

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

3. La invalidez de un instrumento de ordenación no implicará la de otros o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes o tengan independencia funcional respecto a lo anulado. Se entiende que un instrumento de ordenación o de gestión posee independencia funcional a efectos de este artículo cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos aun con la desaparición del texto anulado."

El informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía advierte de la posible inconstitucionalidad de estos apartados (también se refiere al apartado 1, que ya hemos examinado en la anterior observación) por considerar que podrían ser contrarios a la competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18^a). También se apunta que la regulación podría incidir en el título competencial del artículo 149.1.18.^a, que atribuye al Estado la compe-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 110/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tencia exclusiva sobre « *aplicación y eficacia de las normas jurídicas*».

La observación del Gabinete Jurídico no ha sido aceptada por el Centro Directivo encargado de la elaboración del Anteproyecto de Ley, por entender que los preceptos en cuestión estarían amparados en la competencia prevista en el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía con respecto a la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística. Según dicho Centro Directivo, el propósito perseguido con la regulación es garantizar la seguridad jurídica. En concreto, se ofrecen las siguientes razones

“En este marco se ha querido hacer valer dicho principio en respuesta a una situación de colapso en la actividad urbanística provocada por las reiteradas anulaciones en los últimos años de planes de ordenación territorial y urbanística que no sólo afecta a la la Comunidad Autónoma de Andalucía. La declaración de nulidad absoluta de los planes afectados devienen de su consideración interpretativa de meros reglamentos, lo que supone la imposibilidad de subsanación de los vicios y de la conservación de actos no afectados por el vicio, la aplicación del efecto cascada respecto a los planes de desarrollo y la reviviscencia de planes anteriores, entre otros efectos, lo que genera no solo inseguridad jurídica sino auténticas situaciones de injusticia y equidad de la realidad urbanística afectada. Entendemos que dichas consecuencias son derivadas de una falta de certidumbre normativa específica que ha propiciado una doctrina de los tribunales fundada en la aplicación

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 111/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de reglas jurídicas del procedimiento administrativo general al complejo fenómeno normativo urbanístico”.

Abstracción hecha de la problemática competencial, a la que nos referiremos seguidamente, cabe afirmar que los preceptos comentados revisten una extraordinaria importancia desde el punto de vista del interés público y de la seguridad jurídica, pues están dotados de incuestionable racionalidad, son técnicamente aceptables y operan en el sentido que aconseja la experiencia del Derecho comparado y la evolución jurisprudencial que se atisba en la materia.

En efecto, ante una problemática común, las soluciones que se han adoptado en Francia, Alemania e Italia, por vía normativa o jurisprudencial, son similares a las que se postulan en el texto proyectado, y ello para evitar los efectos demoledores sobre la seguridad jurídica que se originan por la ordenación jerárquica de los instrumentos de planeamiento y el efecto en cascada que sigue a la declaración de nulidad de un plan, con la propagación del vicio de invalidez (que se traslada a los planes de desarrollo con reviviscencia de los anteriores).

En particular, las sucesivas reformas producidas en el Derecho francés han ampliado la operatividad del principio de subsanación de los vicios y la posibilidad de acotar la nulidad a las partes del plan afectadas por un concreto vicio, no extendiéndola a la totalidad del mismo. En este sentido, la doctrina cita, por su relevancia, el dictamen de 12 de diciem-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 112/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bre de 1986, del Consejo de Estado francés, subrayando su sentido contrario a la nulidad en cascada, al considerar que los actos de autorización no constituyen medidas de aplicación del plan declarado nulo, de manera que esta "autonomía" permite la subsistencia del acto. En este orden de ideas, un importante sector doctrinal en España ha defendido la necesidad de evitar el efecto en cadena de la nulidad de un plan superior, de manera que la nulidad no se propague a los planes parciales, a las reparcelaciones, proyectos de urbanización y autorizaciones, defendiendo un modelo distinto al de la estructura jerárquica de los planes, en el que la validez íntegra de los planes inferiores depende de la de los planes superiores. Se trata de evitar que esa malla jerárquica rígida impida la aplicación de la nulidad parcial, pese a la existencia de partes de los planes que podrían individualizarse y considerarse independientes de las directamente afectadas por el vicio de nulidad, partes susceptibles de "gestión y ejecución autónomas", como dice el artículo 7.2 comentado.

La asunción dogmática de ese esquema rígido ha producido los perniciosos efectos que se describen en el expediente, quizá ligados a la concepción de un mito, como lo llamaba uno de los más insignes juristas españoles, refiriéndose al plan omnicomprendido y agotador, con las secuelas que ello ha tenido en la jurisprudencia sobre los efectos de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos, y sobre los instrumentos de desarrollo y ejecución, considerados como instrumentos indisolublemente ligados al plan superior viciado de nulidad.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 113/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Frente a ese panorama, los operadores jurídicos y económicos demandan, con razón, mayor seguridad, evitando soluciones dogmáticas que parten de categorías jurídicas genéricas, sin tener en cuenta la especial naturaleza y las particularidades de los planes de ordenación, más allá de su consideración como normas jurídicas. La proposición de ley 122/000280, de Medidas Administrativas y Procesales para Reforzar la Seguridad Jurídica en el ámbito de la Ordenación Territorial y Urbanística, presentada en el Congreso de los Diputados en octubre de 2018, da idea de la importancia que tiene la problemática a la que nos venimos refiriendo. Dicha iniciativa pretendía modificar el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), abordando, entre otros extremos, la nulidad parcial de los planes cuando el vicio afectara a concretas determinaciones de los mismos o incidiera sólo en áreas territoriales específicas. Su parte expositiva es diáfana: "En los últimos años han proliferado en varios Estados europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de Planes de ordenación territorial y urbanística, amparadas en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de planes anteriores, provoca una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico."

La regulación de la nulidad parcial y la aceptación de las técnicas de conservación de actos y trámites, tradicionalmente

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 114/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

descartadas por la jurisprudencia en este ámbito, se empiezan a abrir paso, como lo han hecho en Francia, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado francés. En nuestro país son numerosos los autores que abogan por soluciones similares y, como bien se indica en el expediente, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo ha asumido la necesidad de matizar la doctrina que venía sentando el efecto de la nulidad en cadena, admitiendo que la declaración de nulidad pueda afectar a un determinado ámbito territorial o a concretas determinaciones del plan (en esta línea nos referiremos después a las SSTs de 4 de marzo 2020 y 27 de mayo de 2020), admitiendo en función de la naturaleza y alcance del vicio la disociación de la parte afectada de las que puedan mantenerse incólumes, tras la declaración de nulidad.

Expuesto lo anterior, abordamos el problema desde el punto de vista competencial, comenzando por señalar que, en principio, debemos descartar que los preceptos en cuestión deban relacionarse con la competencia prevista en el artículo 149.1.8ª de la Constitución. Como recuerda la STC 65/2020, de 18 de junio (FJ 7), el segundo inciso del artículo 149.1.8.ª reserva al Estado competencia exclusiva (“en todo caso”) sobre “las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas”. Señala dicha sentencia que ese título tiene el siguiente alcance: *« atribuye al Estado la ordenación con carácter general o con relación a una determinada especie o grupo de disposiciones, como pueden ser las tributarias, de los siguientes aspectos: (i) la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 6) o en el espa-*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 115/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cio (STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 8); (ii) las reglas de interpretación de las normas jurídicas (STC 83/1986, de 26 de junio; FJ 3); y (iii) la definición de la figura del fraude de ley y la regulación de sus efectos (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 8). Todo ello sin perjuicio de que "las comunidades autónomas puedan incluir en sus normas privativas preceptos que en cada caso vengán a regular lo que afecte a la aplicación y eficacia de las mismas, con respeto de la ordenación emanada de la competencia exclusiva del Estado", pero sin disciplinar con carácter general lo que les es ajeno (STC 14/1986, FJ 6). En este sentido se dan por repro ducidos los argumentos vertidos sobre este particular en las SSTC 14/1986, FJ 6; 83/1986, FJ 3; 37/1987, FJ 8, y 57/2015, FJ 8.»

Aun partiendo de la naturaleza normativa de los planes, dado que la regulación examinada se refiere a los instrumentos de ordenación en los términos que se han transcrito, entendemos que no se pone en cuestión el título competencial del artículo 149.1.8^a. La Consejería proponente entiende que los aspectos sobre nulidad parcial que se disciplinan lo son de manera respetuosa con la regulación estatal prevista en el artículo 47 de la Ley 39/2015 y no en colisión con ella. La STC 14/1986, de 31 de enero (FJ 6) considera que las Comunidades Autónomas podrían incluir en sus privativas normas preceptos que en cada caso vengán a regular lo que afecte a la aplicación y eficacia de las mismas, con respeto de la ordenación emanada de la competencia exclusiva del Estado, pero no disciplinar, con carácter general, algo que les es ajeno. Por ello, debemos analizar

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 116/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

si los apartados 2 y 3 del artículo 7 del Anteproyecto de Ley lesionan la competencia estatal del artículo 149.1.18^a.

En lo que atañe a esta observación, hay que tener en cuenta que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española dispone que: *“ Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas [...]”*. Se trata de dos títulos competenciales diferentes, cuya delimitación ha sido efectuada por el Tribunal Constitucional en las sentencias a las que nos referimos seguidamente. En efecto, el Tribunal Constitucional distingue entre el título competencial relativo al *“procedimiento administrativo común”*, por un lado, y el título competencial relativo a las *“bases del régimen jurídico de las administraciones Públicas”*, por otro. Este último, como recuerda la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 4), permite *«establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas»* (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Como recuerda la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 4), dicho título competencial permite al Estado establecer los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24). Incluye normas sobre la *«composición, estructura y competencias de los órganos de*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 117/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*las Administraciones Públicas » (SSTC 32/1981, FJ 6, 50/1999, FJ 3, 143/2013, de 11 de julio, FJ 5), « las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines » (STC 227/1988, FJ 24) o las "relaciones interadministrativas" (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18). Asimismo, la STC 50/1999, FJ 3), precisa que la densidad de las bases podrá ser mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, de manera que no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación. De este modo, como recuerda la referida STC 55/2018, de 24 de mayo (*ibidem*), la garantía de un tratamiento común ante las administraciones es «el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia»; su « establecimiento cabe, por tanto, que responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo» (STC 130/2013, FJ 6).*

En cambio, la competencia estatal sobre el "procedimiento administrativo común" habilita la aprobación de « *normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos*» [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, para el establecimiento de los principios y reglas que « *definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse pa-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 118/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ra la realización de la actividad jurídica de la Administración» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). Este título competencial permite al Estado « la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto », comprendiendo la « iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos » (STC 50/1999, FJ 3). Es particularmente relevante subrayar que el procedimiento administrativo común también abarca, según la jurisprudencia constitucional, normas no estrictamente procedimentales, como las que « prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento » (STC 227/1988, FJ 32). Sin perjuicio de lo anterior, como subraya la ya mentada STC 55/2018 [FJ 4.b)], en cualquier caso hay que tener en cuenta que « no toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo»; de manera que de la doctrina constitucional « no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto » (STC 50/1999, FJ 3). La STC 55/2018 precisa también (*ibidem*) que la competencia en materia de procedimiento administrativo común incluye asimismo la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 119/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aprobación de principios y reglas sobre cualquiera de aquellas cuestiones, pero establecidas con un grado intermedio de abstracción para alguna modalidad de actividad administrativa. Se trata de principios y « reglas de 'procedimiento administrativo común singular', entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18.ª CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la Administración (STC 45/2015, FJ 6 c, citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio, general de subvenciones) ». En esa dirección la referida STC 55/2018 recuerda que, de acuerdo con la STC 227/1988 (FJ 32), la competencia para establecer el régimen de los « procedimientos administrativos especiales » aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa "ratione materiae" « es conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración ». En esa línea, la STC 33/2018, de 12 de abril, señala que « la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado... Por ello, en principio, 'cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias » [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32].

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 120/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Pues bien, como hemos visto en relación con el “procedimiento administrativo común” (sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas), dicho título competencial del Estado alcanza al régimen de invalidez de los actos administrativos, sin que ello excluya la intervención del legislador autonómico con los matices que exponemos. De hecho, aunque es cierto que la intervención del legislador autonómico en la determinación de las causas de nulidad generó críticas de conocidos profesores y expertos en Derecho Administrativo, al describir las causas de nulidad de los actos administrativos, el legislador estatal adopta una cláusula de cierre para mencionar “ *cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley*” [antes art. 62.1.g) de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, actualmente, art. 47.1.g) de la Ley 39/2015].

De ese modo, resulta posible que el legislador sectorial (estatal o autonómico) pueda configurar nuevas causas de nulidad, apreciando la especial gravedad de las infracciones del ordenamiento jurídico que puedan merecer dicha calificación de invalidez, en función de los bienes jurídicos tutelados, tal y como se aprecia en la legislación urbanística.

Como vimos al mencionar la sentencia 50/1999 (FJ 3), el Tribunal Constitucional no comparte la alegación del Abogado del Estado «*conforme a la cual toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrati-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 121/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

vos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común...»

En un ámbito conexo con el que estudiamos, la STC 109/2017, de 21 de septiembre (FJ 4), examina la impugnación de un precepto autonómico por regular la validez y eficacia de los actos administrativos en consideración a la omisión de un informe medioambiental; impugnación en la que el Abogado del Estado aduce que dicha regulación forma parte de la competencia del Estado conforme al artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Concretamente se trata del artículo 26.2 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, en el que se establece que: *“ Son nulos de pleno derecho y no tienen validez, los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, los programas y los proyectos determinados en el apartado 1 anterior, respecto de los que no se haya solicitado el informe de consulta mencionado.”*

La impugnación antes referida opera en un sector en el que el Estado ostenta competencias sustantivas específicas (legislación básica de protección del medio ambiente, al amparo del art. 149.1.23.^a de la Constitución, sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que puedan establecer las Comunidades Autónomas) y la norma recurrida entraría en contradicción con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. La sentencia admite que cabría intervención autonómica en relación con la invalidez regulada si se dieran otros

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 122/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

presupuestos jurídicos, que no se dan en este caso por los siguientes motivos: «Se altera así el ejercicio de las competencias propias de cada Administración, pues es claro que el legislador autonómico no está regulando materias de su competencia, ya que no le corresponde fijar, siquiera sea en un caso concreto, el régimen de validez de los actos de la Administración del Estado[...] Por un lado, desplaza la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza el proyecto sometido a examen [...] Por otro, no sería conforme a la finalidad pretendida por la regulación estatal que la Comunidad Autónoma pudiera prever cuales son las consecuencias de la omisión de la actuación estatal, pues la sanción que a tal omisión pudiera corresponder es una cuestión cuya regulación corresponde al Estado, tanto a través de la normativa general en materia de validez de los actos administrativos ex artículo 149.1.18 CE (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3), como específicamente mediante el ejercicio de las competencias reconocidas en el artículo 149.1.23.ª CE, en relación específicamente con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.»

De lo anterior puede colegirse que si la sanción de nulidad hubiera operado sobre actos de la Administración autonómica y en materia de su específica competencia, la respuesta del Tribunal Constitucional hubiera sido distinta.

De todo lo anteriormente expuesto, cabe deducir que, aunque la jurisprudencia constitucional no permite establecer una conclusión definitiva al respecto, sí cabe afirmar que la observación que plantea el Gabinete Jurídico de la Junta de An-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 123/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

andalucía expresa una duda fundada sobre la posible inconstitucionalidad de la norma. A juicio de este Consejo Consultivo, la materia de la nulidad parcial de los planes, conservación de actos y convalidación puede ser regulada por el Estado al amparo de la competencia que ostenta sobre el procedimiento administrativo común. De hecho, ese fue el planteamiento que animó la proposición de ley a la que hemos aludido, que pretendía sentar con claridad la viabilidad de la nulidad parcial de los planes urbanísticos, evitando las consecuencias desproporcionadas y desalentadoras de la nulidad en cascada. Dicha proposición de ley invocaba de manera especial el título competencial del Estado previsto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, en conexión con el artículo 149.1.1.^a, indicando que a través de dicha iniciativa no se optaba por un determinado sistema de planificación, ni se producía invasión o condicionamiento ilegítimo de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo. Estamos ante una materia con una enorme trascendencia y en la que no se entenderían tantas regulaciones legales como Comunidades Autónomas.

Existe, pues, el peligro de que la regulación que se examina incurra en inconstitucionalidad sobrevinida si el Estado adopta una regulación en esta misma materia discordante con la solución que se propone. Pero el problema que se plantea es si la Comunidad Autónoma puede regular la cuestión en este preciso momento y si al hacerlo en el sentido en que lo hace va más allá de lo que le permiten sus competencias, teniendo en cuenta el título competencial que se otorga al Estado sobre el procedimiento administrativo común y su concreta plasmación en

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 124/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Ley 39/2015, así como la regulación de la LJCA en relación con la declaración de nulidad de los reglamentos (aquí con entrada en juego del título competencial del art. 149.1.6.^a de la Constitución). Si la regulación del artículo 7 del Anteproyecto de Ley se adentrara en una materia regulada en la Ley 39/2015 o en la LJCA, al amparo de los títulos competenciales estatales ya referidos, se produciría una invasión competencial. Pero las conclusiones que la doctrina y la jurisprudencia hayan podido extraer de la consideración dogmática de la nulidad de los reglamentos en relación con las posibilidades de modulación de sus efectos (no sin vacilaciones en determinadas etapas) no permiten afirmar que la regulación examinada aborde aspectos resueltos por el legislador estatal y menos aún permite considerar que entra en colisión frontal con la vigente regulación del procedimiento administrativo común.

En efecto, el artículo 47.2 de la Ley 39/2015 dispone que *“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*.

Como es lógico, los apartados objeto de esta observación no ponen en discusión la nulidad de los instrumentos de ordenación en los casos previstos en la ley, ni podrían hacerlo sin lesionar la competencia del Estado. Tampoco podrían disponer que el efecto de tales contravenciones fuese la simple

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 125/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

anulabilidad, ni establecer distintos plazos de impugnación en consideración a las particularidades que puedan concurrir en los instrumentos de ordenación. Todos estos aspectos están vedados al legislador autonómico. Dicho lo anterior, hay que hacer notar que la norma antes transcrita se encuentra en el mismo artículo que regula la nulidad de los actos administrativos, aunque en su segundo apartado, de ahí que comience con el adverbio "También". Pese a que algunas interpretaciones parecen plantear que la nulidad de los actos administrativos y la nulidad de los reglamentos son categorías jurídicas que operan como compartimentos estancos, lo cierto es que ni el artículo 47.2 citado agota la regulación sobre la nulidad de los reglamentos, ni puede apreciarse una incomunicación entre la nulidad de los actos administrativos y la de los reglamentos. En ese sentido, además de considerar que pueden acarrear la nulidad otros vicios distintos de los expresamente enunciados en el artículo 47.2, la doctrina ha expresado que siendo cierto que los reglamentos ilegales son nulos, cuando adolecen de otros vicios la sanción del ordenamiento jurídico puede ser la nulidad o la anulabilidad, o bien la apreciación de una irregularidad no invalidante. Ambas categorías de nulidad se integran en un sistema de invalidez y participan de principios comunes. Sólo una concepción mecánica impediría considerar que por exigencias de seguridad jurídica y de salvaguarda del interés general, en determinadas ocasiones, resulta posible una nulidad parcial. El principio de seguridad jurídica, esencial en todo Estado de Derecho, y la relevancia de los principios de intransmisibilidad, subsanación y conservación de trámites no pueden ser intrascendentes en esta materia.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 126/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este contexto, el propio legislador expresa la relevancia de la seguridad jurídica en la declaración de nulidad de los reglamentos, como viene señalando este Consejo Consultivo al destacar que, en sede de revisión de oficio, el artículo 106.2 de la Ley 39/2015 ordena la subsistencia de los actos firmes dictados durante la vigencia del reglamento viciado de nulidad. Por su parte, la LJCA modula los efectos de la declaración de nulidad de los reglamentos, al establecer que dicha declaración "no afectará por sí misma a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente" (art. 73).

También en este plano, llamamos la atención sobre la existencia de una norma similar en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, sin que conste la interposición de recurso de inconstitucionalidad o la formulación de cuestión de inconstitucionalidad sobre la misma. En concreto, el artículo 9.3 de dicha Ley dispone:

"La invalidez de un plan jerárquicamente superior no afectará por sí sola a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que por razón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico mantengan una autonomía funcional respecto de aquel."

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 127/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este momento, la solución que se propone en el Anteproyecto de Ley no entra en contradicción con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (Ley 39/2015). Tampoco sería contraria a la anterior regulación de la Ley 30/1992. De hecho, la evolución en la jurisprudencia del Tribunal Supremo a la que nos hemos referido, en línea con lo sucedido en otros países de nuestro entorno, no trae causa de cambios normativos, y está calando en los Tribunales Superiores de Justicia. Resulta muy ilustrativa la afirmación contenida en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de septiembre de 2020: « *Somos conscientes de que la inmensa mayoría de nuestra doctrina jurisprudencial ha determinado la nulidad de la totalidad del PGM como norma reglamentaria que es*». Pero el mismo Tribunal se hace eco del Auto del Tribunal Supremo de 17/01/2019 (rec. 2560/2017) que llevó a apreciar interés casacional para la formación de jurisprudencia al determinar el « *alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento, singularmente cuando es consecuencia de la impugnación indirecta de los mismos.. y cuando la declaración de nulidad afecta realmente a una concreta determinación de dicho plan o instrumento, considerando que la anulación "in totum" de tales instrumentos de planeamiento puede entrar en conflicto con el principio de seguridad jurídica - art. 9.3 CE - que exige que la anulación se circunscriba a las concretas determinaciones vinculadas con el acto de aplicación que sean consideradas contrarias a la legalidad*». En efecto, el Tribunal Supremo da respuesta a dicha cuestión en su sentencia de 4 de marzo de 2020, declarando lo siguiente: «*Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 128/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 ley 30/92, (hoy 47.2 ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho.»

Y en la STS de 27 de mayo de 2020 (rec. 6731/2018) se avanza en esa dirección, fijando la siguiente doctrina: « De lo expuesto en los anteriores fundamentos hemos de concluir que los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento».

En suma, entendemos que los apartados examinados, al regular la nulidad parcial de los instrumentos de ordenación (sobre los que la Comunidad Autónoma ostenta expresa competencia

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 129/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en virtud del artículo 56 del Estatuto de Autonomía) lo hace sin entrar en colisión con las reglas y principios que informan la regulación estatal en materia de invalidez, aunque deba advertirse que el legislador estatal cuenta con habilitación para adoptar una regulación en este sentido, de conformidad con la competencia sobre el procedimiento administrativo común, lo que en el futuro podría plantear un problema de inconstitucionalidad sobrevenida. Sin perjuicio de lo anterior, para el supuesto en que los preceptos examinados en esta observación se incluyan en el Anteproyecto de Ley se aconseja introducir el adverbio "necesariamente" tras el verbo implicará, en el apartado 3: "*La invalidez de un instrumento de ordenación no implicará, necesariamente, la de otros...*".

11.- Artículo 9, apartado 4.5º. Quizá sería más llano establecer directamente el régimen de publicidad de los convenios en la norma, en vez de remitirse al artículo 83.1 de la Ley, en el que se contempla la publicación del acuerdo de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística "y el contenido del articulado de sus normas".

12.- Artículo 10, apartados 3 y 4. Este artículo da lugar a las dos siguientes observaciones.

A) El apartado 3 dispone, entre otras cosas, que la Administración Pública competente "facilitará y garantizará el acceso a los contenidos y documentos de los distintos procedimientos e instrumentos de ordenación en tramitación, a través de la publicación en su sede electrónica del instrumento de ordena-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 130/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ción completo en cada una de las fases de tramitación, o en caso de no existir aquella sede, a través de la aportación de copia en soporte digital a las personas interesadas que lo soliciten”.

En un escenario normativo marcado por el funcionamiento íntegramente electrónico del Sector Público, la disposición legal proyectada no puede contemplar el supuesto de inexistencia de sede electrónica. La creación de sedes electrónicas resulta obligada en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 40/2015, cuyo artículo 38 dispone que la sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias (apdo.1); artículo que además establece que cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios y garantías que el propio legislador establece en los apartados 2 a 6 del mismo artículo. Por tanto la norma debe rectificarse en el sentido indicado.

B) El apartado 4 regula la participación ciudadana, estableciendo que la información a la que hace referencia el apartado 1.b) de este artículo también pueden solicitarla, el Notario o Notaria, con ocasión de la autorización de las escrituras públicas que afecten a la propiedad de la finca en los supuestos que se indican. A continuación se especifica que *“dicha información, recibida con antelación suficiente, será incluida por*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 131/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



el Notario o Notaria autorizante en las correspondientes escrituras, informando de su contenido a las personas otorgantes”.

La previsión “con antelación suficiente” es demasiado abierta e indeterminada pudiendo ocasionar problemas en la práctica porque deja a juicio de cada Notario cuál ha de ser el plazo durante el cual debe esperar para poder autorizar la correspondiente escritura incluyendo la información solicitada, pudiendo darse el supuesto de que la información llegue una vez otorgada la escritura. Por tanto, resulta necesaria la acotación y concreción de este plazo, bien determinando el plazo concreto que sería lo aconsejable, o haciendo una remisión al desarrollo reglamentario al que recurre en tantas ocasiones la norma proyectada, para evitar la inseguridad jurídica que se genera con la redacción actual.

13.- Artículo 14, apartados 1, párrafos a) y b), y 2.

El apartado 1.a), al señalar qué terrenos integran el suelo rústico, dispone lo siguiente: *“Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, que incluye los terrenos que tengan establecido en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, y previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación, un régimen jurídico sobre los usos del suelo que*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 132/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico”.

La redacción actual dificulta la comprensión del precepto, resultando confusa tanto por el orden de sus términos como por alguna expresión que contiene. La redacción sería más fácil de comprender introduciendo una modificación en su sintaxis para colocar al final el largo inciso sobre los terrenos que se incluyen en el suelo rústico especialmente protegido. En concreto, la redacción podría ser igual o similar a la siguiente:

“a) Suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial. Este suelo incluye los terrenos que tengan establecido un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación.”

Por lo que atañe al **apartado 1.b)**, quizá debería mencionarse en la definición que el suelo rústico preservado al que se refiere debe ser debidamente delimitado e identificado, como luego se desprende del apartado 3 de este mismo artículo.

En lo que respecta al **apartado 2**, relativo al Hábitat Rural Diseminado (al que luego se refiere el artículo 23 al regular las actuaciones sobre el mismo), el Consejo Consultivo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 133/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



considera que el legislador debe realizar un esfuerzo para acotar el concepto y los elementos que debe reunir, para alcanzar dicha consideración, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, dada que algunas actuaciones sobre dichos terrenos podrían tener trascendencia penal.

14.- Artículos 15, apartado 3, en relación con el artículo 16, apartado 2. Debe concordarse la redacción de estos apartados de manera coordinada con el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo artículo 12.2 dispone que las facultades del propietario " alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público". El artículo 15.2 de la norma comentada emplea esa expresión, pero el artículo 16.2 se refiere a las " limitaciones y servidumbres establecidas legalmente".

15.- Observación sobre el desarrollo del deber de conservación del suelo rural o vacante de edificación. El artículo 17.1.a) del Anteproyecto de Ley, al definir el contenido urbanístico de la propiedad del suelo, se refiriere a los siguientes deberes: conservar y mantener el suelo y, en su caso, su masa vegetal, así como cuantos valores en él concurren, en las condiciones requeridas por la ordenación territorial y urbanística y la legislación específica que le sea de aplicación.

Por su parte, el **artículo 19** del Anteproyecto de Ley, al ocuparse de los " derechos y deberes de la propiedad del suelo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 134/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



rústico”, dispone en su apartado 4.a) que el derecho de propiedad en suelo rústico comprende el deber de conservar el suelo, disponiendo que los propietarios deben dedicarlo a los usos ordinarios de esta clase de suelo o, en su caso, a los usos extraordinarios que pudieran autorizarse, “ contribuyendo al mantenimiento de las condiciones ambientales y paisajísticas del territorio y a la conservación de las edificaciones existentes conforme a su régimen jurídico, para evitar riesgos y daños o perjuicios a terceras personas o al interés general”.

El **artículo 16.1** del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, referido al contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación, establece lo siguiente:

“En el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 135/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.”

En este aspecto, la regulación contrasta con la de otras Comunidades Autónomas que se ocupan con detalle de los deberes de conservación de los terrenos (entre otras, pueden verse la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, y la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura).

Dada la técnica utilizada en el Anteproyecto de Ley, en el que a menudo se emplea la llamada “lex repetita”, en este punto echamos en falta una regulación legal más precisa, pues corresponde al legislador determinar los deberes de conservación a los que nos referimos, partiendo de lo dispuesto en el artículo 16.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y en la legislación sectorial; máxime si tenemos en cuenta que el artículo 161.3.f) del Anteproyecto de Ley establece como infracción grave el incumplimiento de los deberes de conservación de terrenos. Es posible que los redactores de la disposición proyectada hayan considerado que no es necesario un capítulo específico para abordar esta cuestión, ni una regulación legal detallada como la que el capítulo III del título VI prevé para la conservación y rehabilitación de edificaciones, pero lo cierto es que la regulación prevista para el deber de conservación de terrenos (en suelo rural o vacantes de edificación), ni siquiera contiene las determinaciones pre-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 136/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



vistas en Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

16.- Artículo 22, apartado 5. Debería revisarse el inciso "*Esta cuantía podrá modularse mediante ordenanza municipal...*". En el contexto examinado, modular sólo puede significar variar esos parámetros, establecidos porcentualmente y no como "cuantía", aunque se traduzcan finalmente en una prestación pecuniaria que hay que calcular.

Actualmente, el artículo 52.5 de la LOUA establece que la prestación compensatoria por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional en estos suelos se devengará con ocasión del otorgamiento de la licencia 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. Pero en relación con la posible modificación de dicho porcentaje, lo que permite dicho precepto es que los municipios puedan establecer, mediante la correspondiente ordenanza, "cuantías inferiores según el tipo de actividad y condiciones de implantación".

Dada la naturaleza y fin de la prestación compensatoria, la disposición legal no puede contemplar la modulación sin topes legales (modulación que podría operar al alza o a la baja) con sólo apelar al tipo de actuación y las condiciones de implantación. Entendemos que la prestación patrimonial pecuniaria a la que nos referimos, debe venir fijada en la Ley en sus aspectos esenciales, sin perjuicio de que la referida modula-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 137/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ción pueda traducirse en una reducción de los porcentajes expresados, siempre en atención a las circunstancias objetivas que se concreten en las correspondientes ordenanzas atendiendo a los dos factores ya referidos. A mayor abundamiento, aunque se trate obviamente de supuestos diferentes, cabe señalar, *mutatis mutandis*, que en las actuaciones de reforma interior se contempla la posibilidad de reducir el porcentaje mínimo previsto en el artículo 30 del Anteproyecto de Ley, justificadamente y en los casos en que se establezca reglamentariamente.

17.- Artículo 30.b). Debería mejorarse, desde el punto de vista técnico, la expresión "La cuantía de dichos sistemas se modularan reglamentariamente" (además hay una discordancia de número que perjudica el entendimiento del precepto).

18.- Artículo 31, apartado 1. Se refiere esta norma a las actuaciones de nueva urbanización en los siguientes términos: *"En cualquier caso, podrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común, los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística.*

La necesidad de su transformación deberá justificarse por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible. Todo ello, bajo los principios de sostenibilidad y racionalidad."

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 138/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Se trata de una cuestión capital para garantizar la racionalidad y sostenibilidad de los nuevos desarrollos urbanísticos, como se desprende de la insistencia del legislador en el cumplimiento del artículo 31 [arts. 61.1, 63.1.e) y f), 66.1.f) del Anteproyecto de Ley]. Sobre la consideración del suelo como recurso natural, escaso y no renovable, y la ilegalidad de los desarrollos urbanísticos insuficientemente justificados resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este sentido, consideramos que el precepto comentado debería, al menos efectuar, una remisión a la regulación reglamentaria en lo que se refiere a la concreción de de los parámetros objetivos o la imposibilidad a la que se refiere la norma.

19.- Artículo 34, apartado 5. Este apartado en su último inciso, debería ser completado, pudiendo redactarse así o de forma similar: "... para la interpretación del contenido del instrumento de ordenación territorial".

20.- Artículo 37, apartado 3. Impone la obligación de incorporar a los instrumentos de ordenación un diagnóstico del paisaje del ámbito territorial al que se refiera el instrumento en cuestión.

Al no distinguir el precepto señalado, hemos de considerar que el diagnóstico paisajístico requerido se ha de elaborar tanto en los instrumentos de ordenación territorial como en los de ordenación urbanística. En estos últimos se incluyen los instrumentos de ordenación detallada, recogidos en el ar-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 139/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



título 60.2 del Anteproyecto de Ley, y entre ellos, concretamente, los Estudios de Detalle, cuyo alcance urbanístico está limitado tanto por su contenido ("adaptan o modifican alguna de las determinaciones de la ordenación detallada", art. 71.1), como por su ámbito territorial reducido.

La exigencia de un diagnóstico del paisaje del ámbito territorial en este tipo de instrumentos de ordenación urbanística retrasa la tramitación del mismo y es de eficacia escasa o inexistente, lo cual contraría el principio de celeridad en la tramitación del planeamiento que preside la Ley, por lo que debe replantearse su exigencia.

21.- Artículo 38, apartado 2. Según el precepto, los Catálogos de Paisaje constituyen la base técnica de apoyo para la "elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística", pero también lo han de ser para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, ya que no tiene sentido exigir para ambos instrumentos un diagnóstico del paisaje (art. 37.3) y luego no ser incluidos los de ordenación territorial en este precepto.

22.- Artículo 43. En el **apartado 1** se repite la palabra "básicos", que aparece referida tanto a elementos (básicos), como a objetivos (básicos). Se recomienda sustituirla, a fin de evitar la reiteración del citado término.

23.- Artículo 45. En su **apartado 5** indica lo siguiente: "Con anterioridad a la elaboración del proyecto del Plan que se so-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 140/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

meta a información pública, se elaborará un borrador del Plan, que se remitirá a las Corporaciones Locales afectadas, para que en el plazo de un mes puedan formular sus observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas y a los *organismos y empresas responsables de la prestación de los servicios públicos*".

El Consejo Consultivo es consciente que la intención del precepto es otorgar participación al mayor número de personas físicas y jurídicas interesadas, que pudieran verse afectados por el Plan de Ordenación Territorial de ámbito subregional que se elabora en ese momento de tramitación. De hecho, la Consejería, en su contestación al informe del Gabinete Jurídico afirma que todo ello es en "aplicación del objetivo de gobernanza insito en el principio de desarrollo sostenible".

Pero esta intención de gobernanza y sostenibilidad no puede abocar a prever un trámite inabarcable de alegaciones en los términos en los que ésta redactó el precepto. En efecto, la remisión del borrador de Plan a los "organismos y empresas responsables de la prestación de los servicios públicos", sin mas especificación o acotación, implica que el traslado debe concederse a las empresas que, por ejemplo, prestan mediante contrato administrativo el servicio público de limpieza en los municipios afectados por el Plan de Ordenación del Territorio en tramitación (y no olvidemos que en Andalucía existen casi ochocientos municipios); o a las empresas de mantenimiento y reparación de las vías públicas; o a quien presta el servicio público educativo en virtud de un concierto con la Consejería

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 141/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



competente (hay multitud de centros educativos en este régimen) que, en todo caso, es un servicio público de titularidad administrativa que debe ser satisfecho por la Administración y que ha sido objeto de contratación, como también lo es el contrato en materia sanitaria que celebra el SAS con diferentes entidades y empresas.

En definitiva, el afán participativo en aras de la sostenibilidad y demás conceptos poco precisos, aún siendo loable, puede traducirse en una indefinición acerca de a quien realmente se le ha de dar traslado como posible afectado del borrador del Plan de Ordenación Territorial elaborado, más aún cuando la omisión de ese traslado a algún colectivo puede ocasionar una sentencia anulatoria de la tramitación en cuestión.

Por tal motivo, se deben acotar los servicios públicos a los que se refiere el precepto, que entendemos deben estar relacionados con el contenido propio de un Plan de Ordenación Territorial.

24.- Sección 3ª (Instrumentos de desarrollo y gestión territorial) del capítulo II (Los instrumentos de ordenación territorial) del título III (La ordenación territorial). Dado que los dos artículos que comprenden esta sección (46 y 47), se refieren respectivamente a los instrumentos de *gestión* y a los de *desarrollo*, resulta más acorde a la sistemática de la Ley seguir el mismo orden del título de la sección, es decir, el primer precepto destinarlo al desarrollo y el segundo a la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 142/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



gestión, o bien mantener los preceptos y alterar el orden del título que la encabeza.

25.- Artículo 50, apartado 2, párrafo c). Se establece en el mismo, a propósito del procedimiento para la Declaración de Interés Autonómico, que "La Declaración requerirá de información pública por plazo no inferior a un mes, así como de audiencia a las administraciones gestoras de intereses públicos afectados, a las que se requerirán los informes o pronunciamientos preceptivos, *cuyos plazos de emisión quedarán reducidos a la mitad*".

La reducción a la mitad de los plazos de emisión de informes preceptivos comporta una declaración de urgencia implícita en el expediente de declaración de interés autonómico de conformidad con la previsión del artículo 33 de la Ley 39/2015, que se ha de poner en relación con el artículo 80 del mismo texto legal en cuanto a la emisión de informes preceptivos por otras Administraciones Públicas.

En este caso, cuando se ha de emitir informe preceptivo por otra Administración diferente a la que sustancia el procedimiento, como es el caso de la declaración de interés autonómico, no es admisible que quien tramita imponga de forma general por disposición legal una reducción a la mitad de los plazos de que disponen según su propia normativa el resto de Administraciones afectadas a las que se les ha de pedir informe preceptivo. Piénsese que la legislación estatal de carreteras, costas, ferrocarriles o patrimonio del Estado, por citar solo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 143/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

algunas de las materias sobre las que puede incidir la declaración de interés autonómico, cuentan con sus particularidades y plazos propios y, en su caso, con la obligada aplicación de la Ley 39/2015.

En resumen, lo que queremos apuntar es que la reducción del plazo para la emisión de l informe sectorial (cuando se trata de la Administración del Estado), preceptivo, ha de rechazarse, al comportar una vulneración de competencia ajena por parte de la ley autonómica, sin perjuicio de acudir a la urgencia justificada y razonada del expediente concreto de que se trate, en los términos de la Ley procedimental de referencia.

No merece el mismo reproche, la reducción a la mitad de los plazos para licencias y autorizaciones del apartado 5.c), párrafo segundo, de este mismo precepto que resulta admisible, al contar la Comunidad con competencia en materia de régimen local y licencias.

26.- Artículo 57, apartado 2. La redacción del texto informado es la siguiente: "En las actuaciones de Interés Autonómico de carácter privado que conlleven desarrollo urbanístico, las funciones que esta Ley atribuye a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo implicarán su ejercicio como Administración actuante, sin perjuicio de que las cesiones de suelo que proced an, tanto para dotaciones públicas como para el patrimonio público de suelo, correspondan a los municipios afectados por las mismas. *Quedan excepciona-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 144/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



das de la regla anterior las actuaciones públicas, incluidas las que se ejecuten mediante fórmulas de colaboración público-privada, en que las que Administración actuante será, a todos los efectos, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo".

El precepto que fue informado por el Gabinete Jurídico no contenía las expresiones que ahora se examinan por este Consejo Consultivo en su nueva redacción. Entendemos que el sentido del artículo es confuso, ya que si con carácter general la Consejería competente en la materia de ordenación del territorio y urbanismo va a ser la Administración urbanística actuante cuando se requiera desarrollo urbanístico mediante un Proyecto de Interés Autonómico (art. 51), independientemente de que se trate de una actuación pública o privada, debe decirse así con claridad. Y luego añadir el destino de las cesiones de suelo procedentes de la actuación según el origen de las mismas, ya que la actual redacción del precepto transluce un añadido al mismo de difícil comprensión.

27.- Artículo 58. Especifica solamente la vigencia indefinida de los Planes de Ordenación del Territorio, entre los que se incluyen el de Andalucía y los de ámbito subregional. Pero no hace referencia alguna a los Proyectos de Actuación Autonómicos que también se configuran en el artículo 34.1.c) del Anteproyecto de Ley como instrumentos de ordenación del territorio. De hecho, el título de esta sección es "de la vigencia de los instrumentos de ordenación territorial", y la revisión y modificación se refiere a los instrumentos. Por tanto, debe

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 145/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



especificarse igualmente la vigencia de los Proyectos de Actuación Autonómicos.

28.- Artículo 59. En relación con los Proyectos de Interés Autonómico, el precepto merece el mismo reparo apuntado en el anterior precepto: es necesario referir el supuesto de modificación de este instrumento de ordenación territorial, a semejanza de la mención expresa que se hace para el POTA y los Planes de Ordenación subregionales.

29.- Artículo 61, apartados 2.c) y 4. La lectura de este artículo suscita las dos observaciones que exponemos seguidamente.

A) En su **apartado 2.c)** y como directriz para la ordenación urbanística prevé que ésta complete los equipamientos comunitarios, de modo que se parte de una situación preexistente en la que ya existen en mayor o menor medida algunos de ellos, los cuales debe completar la nueva ordenación. Pero si nos encontramos en una actuación de nueva urbanización en el ámbito al que ésta afecte no existe equipamiento comunitario ya ordenado urbanísticamente que deba ser completado, sino que se necesitaría generar nuevas reservas equipamentales que no persiguen un propósito de complemento, sino de generación de nuevos espacios *ex novo*.

Parece más razonable, por ello, que a semejanza de la redacción del apartado 2.a), relativo a las zonas verdes, el párrafo c) comentado prevea como directriz "incluir equipamientos comunitarios en proporción suficiente a la demanda de la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 146/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ciudadanía o completar los existentes, priorizando su acercamiento...”

B) Por otra parte, en el **apartado 4** se establece un estándar mínimo, a priori, del diez por ciento de la superficie del ámbito para reserva dotacional de zona verde. Se considera acertada esta previsión de reserva mínima con carácter general a pesar de no existir un criterio legal de normativa básica, ni tampoco constitucional o estatutario, que fije porcentaje al respecto. Tampoco existe para los suelos destinados a equipamientos comunitarios, a pesar de que la vigente LOUA establece para ello unos parámetros en su artículo 17. Sería recomendable que en esta Ley se contemplara igualmente un estándar mínimo para estas dotaciones, en lugar de dejar su reserva, una vez que entre en vigor, a lo establecido en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, aplicable supletoriamente, o a un futuro reglamento de desarrollo de la Ley, cuya aprobación requerirá al menos de varios meses.

Por otro lado, en este mismo apartado y en relación con la reserva del diez por ciento de suelo para zonas verdes, a instancia del Gabinete Jurídico se ha precisado la posibilidad de modulación reglamentaria añadiéndose lo siguiente:

“...pudiéndose modular reglamentariamente en función de las características del municipio, cuando se cuente con una alternativa equivalente que haga innecesaria la reserva”.

Aparentemente, la modulación solo se contempla a la baja, es decir, para reducir o suprimir la reserva cuando se cuente

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 147/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



con una alternativa equivalente a la zona verde exigible. Pero esta posibilidad hipotética de modulación a la baja debería ser completada al alza igualmente, es decir, cuando de la situación preexiste a ordenar urbanísticamente se constate que no se cumple el mínimo de reserva de zona verde del diez por ciento, en cuyo caso la modulación reglamentaria debería contemplar la posibilidad, atendiendo a las circunstancias, de exigir una reserva de suelo superior al diez por ciento a fin de obtener progresivamente en los crecimientos urbanísticos el mínimo del diez por ciento con el que se contribuye a mitigar los efectos del cambio climático y a un adecuado esparcimiento de la ciudadanía.

30.- Artículo 69. Teniendo en cuenta que el Estudio de Ordenación se implanta en el Anteproyecto de Ley como nuevo instrumento de ordenación detallada (carece de antecedentes en la LOUA), parece recomendable efectuar una remisión a su futura regulación reglamentaria en la que se establecerán los pormenores y características propias del mismo, a semejanza de como se hace con el resto de instrumentos de ordenación urbanística recogidos en los artículos previos relativos a Planes de Ordenación Urbana (art. 66), Parciales (art.67) y de Reforma Interior (art. 68).

31.- Artículo 74. Dado que en el Anteproyecto se ha renunciado a realizar una regulación minuciosa de las Normas Directoras en los términos de los vigentes artículos 20, 21 y 22 de la LOUA, resulta aconsejable hacer una remisión a la futura regulación reglamentaria que se haga sobre la cuestión. Una cosa

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 148/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



es pretender establecer un contenido mas flexible que la regulación actual, como se afirma en la exposición de motivos, y otra que tal flexibilización se traduzca en una simple definición de lo que son las Normas Directoras para desregular totalmente su contenido o procedimiento de aprobación.

32.- Artículo 75, apartado 1. Atribuye este precepto a los Ayuntamientos, en contra de lo que venía siendo habitual hasta este momento, la competencia para aprobar los instrumentos de ordenación urbanística y sus innovaciones, dejando a salvo el apartado 2 la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar los instrumentos con incidencia supralocal, así como la emisión de un informe preceptivo, y a veces vinculante, por parte de la Comunidad Autónoma cuando la aprobación compete a los municipios.

Cuestiona el Gabinete Jurídico esta novedad al entender que el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para la aprobación de los planes urbanísticos, de tal forma que, entiende, se está renunciando a esa competencia.

No puede compartir este Consejo esa opinión en la medida en que del artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía no se desprende necesariamente que deba mantenerse la competencia de la Comunidad Autónoma para la aprobación de los planes urbanísticos en los términos actualmente regulados. En efecto, como vimos, de acuerdo con dicho artículo corresponde a la Comunidad Autónoma "la regulación del régimen urbanístico del suelo; la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 149/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística". La regulación referida es la que se está llevando a cabo a través de esta norma, por lo que no puede cuestionarse que está ejerciendo las competencias que el Estatuto le atribuye, al tiempo que refuerza la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En este sentido, nos remitimos a lo expuesto en el primer fundamento jurídico de este dictamen, dando por reproducida la jurisprudencia constitucional en la materia, y en particular en la STC 161/2019, siguiendo la línea doctrinal mantenida en pronunciamientos anteriores por el Supremo Intérprete de la Constitución. La STC 86/2019 (FJ 9) es elocuente en este sentido, al reconocer que corresponde a las Comunidades Autónomas especificar las atribuciones de los Entes Locales ajustándose a los criterios indicados por el Tribunal Constitucional y «ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados» [reiterando así lo di-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 150/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



cho en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. La STC 86/2019 (*ibidem*) reitera la libertad de configuración del legislador autonómico, que puede optar por diversos instrumentos para asegurar la tutela de los intereses supramunicipales. En el caso examinado en la sentencia, que guarda evidente similitud con el aquí analizado, se destaca que el legislador canario ha optado por atribuir a los Entes Locales un papel protagonista en la elaboración y aprobación definitiva de los instrumentos de planificación ambiental y territorial de ámbito insular y municipal. 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.

33.- Artículo 76.2. Regula este precepto las consultas en la elaboración del planeamiento, y en el apartado 2 se hace referencia por primera vez al documento de Avance que se regula en el artículo siguiente, por lo que por razones de técnica normativa debería añadirse “regulado en el artículo siguiente”.

34.- Artículo 77, apartado 1. El Gabinete Jurídico señaló que “no es propio de la figura del Avance tener un contenido delimitado y concreto, por lo que se propone sustituir la expre-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 151/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sión "concretará y definirá" por la de "contendrá orientaciones acerca de" o "similar". Dicha observación se aceptó, pero, sin embargo, no se ha plasmado en el texto, por lo que debería modificarse la expresión "que definirá", por la propuesta y aceptada esto es "contendrá orientaciones acerca de".

35.- Artículo 78, apartados 5.c) y 8. En relación con este artículo formulamos dos observaciones.

A) El **apartado 5.c)** establece un trámite de información pública a los propietarios incluidos "en la delimitación de los instrumentos de ordenación urbanística de ámbito reducido". El concepto "ámbito reducido" es impreciso, por lo que debería concretarse en qué supuestos se ha de producir el llamamiento de los propietarios.

B) Por otro lado el **apartado 8** realiza una remisión al "apartado 3" que debe hacerse al "apartado 4", ya que se ha introducido un apartado 2.

36.- Artículo 79. Regula este precepto la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística en los procedimientos iniciados de oficio. Habida cuenta de que en la mayoría de supuestos esos instrumentos se van a aprobar definitivamente por quien los ha aprobado inicialmente y que, en estos casos, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo ha de emitir informe preceptivo y en determinados casos vinculante, deberían contemplarse aquí los efectos de un informe vinculante negativo, que debe impe-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 152/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



dir la aprobación en el caso de que no se haya adaptado el instrumento a sus determinaciones.

37.- Artículo 85, apartado 3. Regula este precepto un supuesto específico de incumplimiento del ordenamiento jurídico por las Corporaciones Locales, señalando que en tal caso la Consejería "deberá recordar al Ayuntamiento su cumplimiento". El concepto técnico adecuado no es "recordar", sino "requerir", por lo que debe modificarse el precepto en tal sentido.

38.- Artículo 86. Ya el Gabinete Jurídico puso de manifiesto en su informe la remisión en blanco a un futuro reglamento que supone el precepto, en el que se elude a propósito establecer unos principios mínimos procedimentales o de contenido de la innovación del planeamiento.

No se trata, en este aspecto, de ensalzar la regulación pormenorizada -en exceso- que contiene la vigente LOUA en sus artículos 36 a 38 referidos al régimen de innovación de los instrumentos de planeamiento; regulación más apropiada para el desarrollo reglamentario, pero partiendo siempre de un esbozo mínimo de reglas en la disposición legal.

Es obvio que en el Anteproyecto de Ley el legislador aborda esta materia con distintos criterios. Pero este Órgano no puede dejar de apreciar que en materia de innovación del planeamiento se ha preterido un criterio o directriz relativos al contenido de la innovación que, por otra parte, ya ha venido siendo consagrado en leyes previas reguladoras de la mate-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 153/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ria, y que ahora en el Anteproyecto parece que se abandona y se deja en el aire al no exigirse legalmente, pendiente de lo que se pueda exigir en un futuro reglamento de incierto contenido, en el que se regule el procedimiento de innovación.

Nos estamos refiriendo a la supresión en el Anteproyecto de la cláusula *stand still* o de *no regresión* del estándar dotacional de zonas verdes, de modo que la innovación que se acometa mantenga la superficie de suelos ya ordenados para este uso urbanístico como mínimo o proporción de no retorno, lo cual es propio de la legislación comunitaria de naturaleza medioambiental.

El Anteproyecto de Ley proclama una serie de principios y fines que han de perseguir la actividad urbanística como son el desarrollo sostenible del municipio en términos ambientales (art. 3.2.a); la integración del paisaje en la ordenación urbanística (arts. 37 y 38); la viabilidad ambiental y paisajística como principio informador de la ordenación urbanística y del territorio; y, finalmente y sin ánimo exhaustivo, el modelo de ciudad compacta y limitativa del crecimiento desordenado e innecesario que agota suelo mediante nuevos desarrollos urbanísticos, tal y como se desprende del artículo 4.2.d).

Todos los fines y criterios anteriormente expresados están en consonancia con las exigencias que derivan de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, en los términos vistos en el primer fundamento jurídico de este dictamen, partiendo del derecho de todos "a disfrutar de un medio ambiente adecuado para

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 154/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo " (art. 45.1 de la Constitución). Sin duda alguna, el mantenimiento de las zonas verdes preexistentes, cuando éstas sean superiores cuantitativamente a los estándares mínimos, plasma el principio de no retorno, recogido en el vigente artículo 36.2.a.2ª de la LOUA; principio que desaparece en el Anteproyecto de Ley.

Por ello, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que tal principio conectado con la sostenibilidad medioambiental y paisajística, así como con la calidad de vida de la ciudadanía que habita las ciudades, desaparece sin que el Anteproyecto de Ley ofrezca alguna justificación.

Ciertamente, el Anteproyecto de Ley parece expresar una opción del legislador que se proyecta también sobre el significado de ese mismo principio en todas las dotaciones públicas, incluidos los equipamientos públicos. El Anteproyecto renuncia al criterio de la LOUA que extendía el principio de no retorno a tales usos urbanísticos. Esta novedad facilitaría su enajenación cuando los suelos cedidos en tal concepto se estimen innecesarios, lo cual propicia una fuente de ingresos para las Haciendas Locales. Se trata de un planteamiento actualmente obstaculizado por la consideración de este tipo de innovaciones de planeamiento como cualificadas con intervención rigurosa (en beneficio de los intereses públicos de los ciudadanos) del Consejo Consultivo.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 155/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el caso de las zonas verdes, no podemos obviar que los orígenes del principio al que nos referimos no se encuentran en la LOUA, sino que ya inspiraba la redacción del artículo 39 de la Ley del Suelo de 1956, del artículo 49 del TRLS de 1976 y del artículo 128 del TRLS de 1992 (luego incorporado como derecho propio de Andalucía mediante la Ley 1/1997).

Dicho principio, ha sido consagrado jurisprudencialmente en innumerables sentencias del Tribunal Supremo. Baste apuntar, a título de ejemplo, la STS 3874/2011, de 13 de junio (recurso 4045/2009), que anula las determinaciones de la revisión del PGOU de Sevilla en las que se contemplaba la edificación de una biblioteca de la Universidad de Sevilla en la zona verde del Prado de San Sebastián, atendiendo al principio de no retorno que limita la discrecionalidad administrativa que comporta el *ius variandi* planificador a supuestos de interés público en los que de manera inexcusable sea necesario cercenar las zonas verdes preexistentes en defensa de un interés superior justificado.

En resumen, el Anteproyecto de Ley ha omitido la regla ya consagrada relativa al mantenimiento del principio de no retorno o *stand still*, entendemos que 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.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 156/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



39.- Artículo 88. Este precepto (*" La ejecución urbanística. Alcance y principios "*) presenta varios déficits sistemáticos, aunque no todos del mismo calado, como se irá examinando a continuación, sin perjuicio de una conveniente mejora de la redacción, que en el momento oportuno se irá plasmando:

A) El **apartado 1** en su inciso primero pone de relieve que *"la ejecución urbanística "* comprende *" la gestión y la ejecución material"*. Pero el inciso último revela que también comprende *"la determinación del carácter público o privado de estas actuaciones [la gestión y la ejecución material] y el resto de actuaciones contenidas en los títulos V y VI de esta Ley"*.

Por tanto, no solo *" la gestión y ejecución material "* forman parte de *"la ejecución urbanística"*, tal y como incoherentemente determina el inciso primero, sino también *" el resto de actuaciones contenidas en los títulos V y VI "*, y *" la determinación del carácter público o privado "* de esas actuaciones de *"gestión y ejecución material"*.

Siendo así, el apartado comentado quizá pueda mejorar su redacción si se modifica del siguiente modo, o similar:

"La ejecución urbanística tiene por objeto la materialización de los contenidos de los instrumentos de ordenación urbanística, y comprende:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 157/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

a) *La gestión para la obtención de los terrenos calificados como dotaciones públicas, la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas y la equidistribución de cargas y beneficios, conforme al régimen que resulte aplicable en cada caso.*

b) *La ejecución material para la realización de las obras de urbanización y edificación y su conservación.*

c) *Las demás actuaciones contenidas en los títulos V y VI de esta Ley.*

d) *La determinación del carácter público o privado de todas esas actuaciones”.*

B) El **apartado 2** alude a “*la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística*”. Ya no se hace referencia a la “*ejecución urbanística*”, sino que se utiliza la expresión del artículo 24.1 del Anteproyecto de Ley y de su contenido parece que se refiere a tales actuaciones, por lo que si es así, debe hacerse alusión a tal precepto. Por su parte, el apartado 3 alude a la ejecución de actuaciones urbanísticas definidas en el artículo 24, pero teniendo en cuenta que el mismo distingue entre actuaciones urbanísticas y actuaciones de transformación urbanística, lo que genera cierta confusión acerca de si se refiere a todas las previstas en el artículo 24 o sólo a las primeras, con lo que la referencia debería en este caso hacerse al apartado 2. Tales dudas hacen aconsejable una modificación de la redacción de acuerdo con lo expuesto.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 158/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



C) El **apartado 4** podría ofrecer una mejor redacción (evitando reiterar " para" y la utilización innecesaria del plural), de modo similar a la siguiente:

"Se podrá emplear la modalidad de ejecución asistemática sobre el hábitat rural diseminado, cuando sea necesaria para alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora establecidos en el instrumento de ordenación urbanística".

40.- Artículo 89. Sobre este precepto deben formularse dos tipos de observaciones:

A) En el párrafo primero , inciso inicial, del **apartado 3** la expresión " quedarán legitimados por la Administración actuante" no es correcta. El término " quedarán" implica que lo están por la Ley, pues la Administración no tiene otra opción. Por ello podría utilizarse una expresión similar a la siguiente:

"En el caso de gestión privada están legitimados para realizar los actos de ejecución..."

Consecuentemente, en el contenido normativo que sigue a la letra a) se podría usar la expresión " mediante la creación por la Administración actuante de entidades urbanísticas colaboradoras". Por otro lado, la expresión " en su caso" parece apuntar a que en la gestión directa esos sujetos actuantes podrán realizar los actos de ejecución de otro modo distinto de la creación de entidades urbanísticas colaboradoras.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 159/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este orden de consideraciones, en el párrafo segundo tampoco se alcanza a comprender el significado del inciso "en su caso", pues ofrece la lectura de que en el supuesto de gestión directa puede haber varios "casos", alguno distinto de la prestación de la "especialización profesional a la gestión urbanística de acuerdo con las condiciones libremente pactadas entre ambas partes". Y lo mismo puede predicarse de la expresión "según el caso" que se contempla en el párrafo tercero.

Por todo ello y con el fin también de mejorar la redacción (se realiza un uso inapropiado de diferentes formas o voces del verbo "legitimar" y, por otro lado, la especialización no se presta, sino que se tiene o posee) este Consejo considera que el apartado 3 podría redactarse en los siguientes o similares términos:

"En caso de gestión privada, podrán realizar los actos de ejecución correspondientes a las actuaciones de transformación urbanística los siguientes sujetos:

a) *Mediante gestión directa, las personas propietarias incluidas en la unidad de ejecución o el ámbito que representen más del cincuenta por ciento de la superficie, a través de la creación de entidades urbanísticas colaboradoras. Las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo, dependerán de la Administración actuante y adquirirán personalidad jurídica a partir del momento de la aprobación de sus estatutos por esta Administración.*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 160/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

b) *Mediante gestión indirecta, la persona física o jurídica que, no siendo propietaria de suelo en la unidad de ejecución o sea titular de un a participación insuficiente, asuma a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, al ser seleccionada como agente urbanizador por la Administración en pública concurrencia, según lo dispuesto en esta Ley y, supletoriamente, por lo previsto en la legislación de contratos del sector público, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística.*

Podrá coadyuvar con dichos sujetos, sin que en ningún caso los exima de la responsabilidad asumida con la Administración actuante en la ejecución, una empresa urbanizadora que asuma la financiación de la actuación y, cuando se trate de gestión directa, preste sus servicios profesionales especializados a la gestión urbanística de acuerdo con las condiciones libremente pactadas entre ambas partes".

B) Por otro lado, el **artículo 89.3.a)** alude a "la unidad de ejecución o ámbito" e igual expresión se contiene en el artículo 90.1. Por su parte, los artículos 92.1, 101.3.b) y 116.1 aluden a "ámbito o unidad de ejecución", los artículos 115.1.a), 115.4 y 116.2 a "ámbitos o unidades de ejecución", el artículo 98.4.b) a "unidades de ejecución o ámbitos", y los artículos 92.4, 93.3, 96.3, párrafo segundo, 96.4, 103.7.b), párrafo segundo, 106.2, 108.1.a), 115.3, 119.1.e).2º, 123.3, párrafo primero, simplemente a "ámbito".

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 161/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es claro que el texto no utiliza erróneamente tales conceptos y que los mismos son perfectamente conocidos por los profesionales que se dedican al urbanismo. Pero un texto legal se dirige a todos los ciudadanos y se aplica a todos ellos, cualquiera que sea su cualificación. Desde esta perspectiva se puede argüir que no siempre es fácil saber si "ámbito" y "unidad de ejecución" se utilizan como sinónimos o como realidades distintas, pues aunque las unidades de ejecución "operan como ámbito" (art. 99), es claro que no se pueden identificar y así lo muestran los artículos 102.4 al referirse al "ámbito o, en su caso, unidad de ejecución", 109, pues las actuaciones asistemáticas tienen lugar cuando no proceda la delimitación de unidades de ejecución, y 119.2 que alude a "unidad de ejecución, o de los ámbitos correspondientes en los supuestos ...".

Este Consejo considera que para despejar cualquier duda sería conveniente, bien definir la expresión "ámbito de actuación" y, además, utilizar solo "unidad de ejecución" cuando se trate de ésta, solo "ámbito de actuación" cuando se trate de este y no de una unidad de ejecución, o la expresión "el ámbito de actuación o la unidad de ejecución" cuando se trate de ambas realidades; o bien si tal definición no es posible por la multiplicidad de realidades implicadas, emplear, en la forma que se acaba de indicar, solo "unidad de ejecución" cuando se trate exclusivamente de ésta, solo "ámbito de actuación" cuando no se quiera hacer referencia a una "unidad de ejecución", o la expresión "el ámbito de actuación o la unidad de ejecución" cuando se quiera aludir a ambas realidades, en lugar de utilizar la expresión "ámbito o unidad de ejecución" y

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 162/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



similares referidas, cuando además "ámbito" y "unidad" tienen género distinto.

41.- Artículo 90, apartados 2, 3 y 4. Formulamos las tres observaciones que siguen sobre este artículo.

A) En el **apartado 2**, por las razones expuestas en la observación anterior, podría eliminarse la expresión " *podrá legitimarse directamente*" del inciso segundo, en la que además el adverbio parece referirse a la legitimación, de forma que podría ofrecerse una redacción similar a la siguiente:

"De igual modo, aun en el supuesto de concurrir dichas circunstancias, podrán ejecutarse directamente cuando se opte por su obtención anticipada".

B) El **apartado 3** dispone lo siguiente:

"Podrán efectuarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, incluida la constitución de entidades urbanísticas de colaboración, antes de su aprobación siempre que, al menos se hubiera aprobado la propuesta de delimitación del ámbito de transformación urbanística y establecido las bases orientativas para la ejecución".

Es decir, el precepto proyectado permite "efectuar" actos jurídicos "dirigidos" a la ejecución antes de la aprobación del instrumento de ordenación urbanística correspondiente.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 163/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El artículo 7.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana establece en su inciso inicial que, " a los solos efectos de lo dispuesto en esta ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas".

El informe del Gabinete Jurídico entiende que ese precepto viene a imponer como presupuesto para la ejecución material la aprobación y eficacia de los instrumentos de ordenación urbanística.

Ahora bien, el precepto no dispone que sólo podrán iniciarse las actuaciones de urbanización cuando se aprueben y sean eficaces los instrumentos de ordenación y ejecución, sino que por un lado, simplemente establece cuándo deben considerarse iniciadas las actuaciones de urbanización y, por otro, alude como presupuesto no a la aprobación y eficacia de esos instrumentos sin más, sino a la aprobación y eficacia "que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística", por lo que esa legislación puede prever otra cosa.

En realidad, el precepto no hace sino recoger un presupuesto lógico, y es que el inicio de la ejecución material requiere lógicamente la aprobación de lo que se haya de ejecutar, por expresarlo de la manera más sencilla posible. Se tra-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 164/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

taría así no tanto de una exigencia básica (impuesta por una disposición estatal básica), como de una exigencia lógica.

De cualquier manera, el informe que contesta las observaciones contenidas en el informe del Gabinete Jurídico considera que el precepto respeta el artículo 7.4. Este Consejo considera que la redacción ciertamente no es contraria al mismo, pero si la disposición supone, según el referido informe, que no se está autorizando el inicio de la ejecución material sin la aprobación del instrumento de ordenación correspondiente, la redacción debe modificarse.

En otro orden de consideraciones, la expresión " *podrán efectuarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución del instrumento de ordenación urbanística* ", no es correcta pues los actos jurídicos se dictan, adoptan y ejecutan, pero no se efectúan.

Por todo ello, el precepto debe redactarse de modo igual o similar al que sigue:

"No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, antes de la aprobación del instrumento de ordenación urbanística y siempre que al menos se hubiera aprobado la propuesta de delimitación del ámbito de transformación urbanística y establecido las bases orientativas para la ejecución, podrán adoptarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución, incluida la constitución de entidades urbanísticas de colaboración, sin per-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 165/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



juicio de lo dispuesto en el artículo 7.4 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana”.

C) Finalmente, y en el **apartado 4**, el uso de la palabra “preceptiva” es inadecuado si se considera su objeto. Por eso será mejor una redacción igual o similar a la siguiente: “ *La ejecución de las obras de urbanización será previa o simultánea a la edificación...*”.

42.- Artículo 91. Con respecto a este precepto, formulamos las siguientes observaciones:

A) En el **párrafo b) del apartado 1** se dispone lo siguiente:

“En terrenos que tengan el régimen en del suelo rústico, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en esta Ley y en la legislación agraria, forestal o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos. En suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas”.

Aunque este precepto reúne lo que normativamente se recoge en los artículos 66.1.b) y 68.2 de la Ley actual (con excepción del supuesto de nulidad de pleno derecho contemplado en este último), y aunque la prohibición de parcelación en suelo rústico viene impuesta por el artículo 16.2. párrafo segundo del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la imagen que ofrece la regulación es aparentemente con-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 166/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



tradictoria, porque primero regula qué se entiende por parcelación en suelo rústico (que es lo que viene a decir con la expresión "terrenos que tengan el régimen de suelo rústico") y a renglón seguido se prescribe que "en suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas", que es lo que se define en el mismo.

Ciertamente, no se trata de una contradicción normativa, pero la redacción ofrece esa impresión. Por ello sería conveniente recoger tal prohibición en un apartado distinto del precepto, que podría ser, bien el 1, renumerando los demás, o el 6.

B) En el **apartado 2** se regula qué se consideran actos reveladores de una posible parcelación y en su inciso final dispone que " *las transmisiones mortis causa o aquellas que se produzcan entre cónyuges o pareja de hecho quedan excluidas de la necesidad de licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley*". Esas transmisiones jamás podrían someterse a licencia administrativa y menos aún se puede realizar tal regulación por la Comunidad Autónoma, pues ello iría en contra del artículo 149.1.8.^a de la Constitución. Lo que el precepto debe querer expresar es que las parcelaciones derivadas de las referidas transmisiones no requieren licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley. Y si eso es así su inclusión en el apartado relativo a los actos reveladores de una posible parcelación no tiene sentido, pues no se trata de actos reveladores de una posible parcelación, sino de actos que la suponen sin más.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 167/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por tanto, en apartado distinto, que podría ser el 5, renumerando el actual 5, se debe redactar ese contenido de forma igual o similar a la siguiente:

"Las parcelaciones resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley".

C) Apartado 4. Al final de este apartado aparece una errata, posiblemente por haber reproducido literalmente algún precepto de la LOUA desconectado del objeto de la regulación de dicho apartado: "...con lo que se dará por cumplida la exigencia de protección a la que se refiere el apartado 3". Efectivamente, el apartado 3 no se refiere a la exigencia de protección mentada en este precepto.

D) Finalmente, el **apartado 5** viene a recoger lo dispuesto en el artículo 26.2, párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y por ello ese apartado debe hacer alusión a tal precepto, se haya consensuado o no el mismo con los Colegios de Registradores y Notarios, como refleja el informe que contesta las observaciones del Gabinete Jurídico, pues ello es irrelevante a efectos de técnica normativa.

43.- Artículo 92. Respecto a este precepto, que lleva por rúbrica "*Reparcelación*", deben formularse las siguientes observaciones:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 168/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



A) En primer lugar, el informe del Gabinete Jurídico considera que el contenido y criterios del proyecto de reparcelación deberían recogerse en la Ley y no diferirse a la regulación reglamentaria por imposición del principio de reserva de ley recogido en el artículo 53.1 de la Constitución en relación con el artículo 33 de la misma, cuestión que hemos abordado en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

El informe de la Consejería consultante que se pronuncia sobre tal observación distingue entre reserva formal y material y considera que, aunque la vigente Ley contemple tales previsiones, ello no significa que tengan que regularse por norma legal. Partiendo de esta premisa la conclusión dicha sería correcta, de manera que mientras está vigente la regulación actual opera una congelación de rango, esto es, su dominio jerárquico sobre cualquier disposición reglamentaria que sobre la misma materia se adopte. Pero justamente por eso, no estaríamos en ese caso ante una reserva de ley.

Por eso, la distinción del referido informe entre reserva material y formal de ley merece alguna consideración. Aunque se trate de una cuestión conceptual, no es algo puramente terminológico, pues tiene que ver cabalmente con qué merezca la calificación de reserva de ley, de manera que, en caso contrario, esté expedita la regulación reglamentaria, y por tanto las precisiones que siguen tienen indudables repercusiones prácticas. Pues bien, debe dejarse claro que sólo existe una reserva de ley cuando por imposición constitucional la regulación total o parcial de una materia ha de realizarse por una

FIRMADO POR	M ^º JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 169/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

disposición con rango de ley. El Estatuto de Autonomía para Andalucía tiene también su propia formulación en este punto; una formulación que concierne a la disposición legal proyectada. En efecto, el artículo 38 del Estatuto de Autonomía exige "Ley del Parlamento" para el desarrollo de los derechos estatutarios, incorporando así una reserva (a la vez material y formal) que vincula al legislador autonómico. Distinto es que una ley establezca que determinada regulación ha de realizarse por ley, en cuyo caso podrá considerarse como preferencia de ley, pero no es una reserva de ley. Y desde luego la distinción que se recoge en el informe referido entre reserva material y formal de ley podrá tener valor académico (que lo ha tenido con origen en Otto Mayer), pero no tiene el más mínimo valor constitucional desde el punto de vista de la reserva de ley, dado que técnicamente se corresponde con el principio de jerarquía normativa, pues precisamente la posición jerárquica de una disposición determina su rango y de ahí la congelación de rango referida.

Realizada tal aclaración, el problema, como es obvio, es determinar el alcance de cada reserva de ley de acuerdo con su configuración constitucional, lo que llevado al examen que ahora interesa, supone que la cuestión a dilucidar es si la reserva de ley impuesta por el artículo 53.1 de la Constitución autoriza la regulación que se pretende en la Ley cuyo Anteproyecto se somete a consulta. Como es sabido, el artículo referido dispone que " sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial ", podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 170/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Título I, entre los que se encuentra el derecho de propiedad (art. 33), que, como ya vimos en el primer fundamento jurídico de este dictamen, no es una figura que se corresponda sólo con las del Código Civil (SSTC 37/1987, de 20 de marzo, FJ 2, 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5), pero que sin duda es reconducible también a ellas y que, en todo caso, está concernida en general en una ley que tenga por objeto la regulación del urbanismo y específicamente en la figura jurídica de la reparcelación. Y también como es sabido, precisamente ese principio de reserva de ley en materia de derechos y libertades reviste una singular importancia como revela la jurisprudencia constitucional y expone la STC 112/2006, de 5 de abril (FJ 3) cuando declara lo siguiente:

«Sobre este principio ha tenido ocasión el Tribunal Constitucional de pronunciarse con cierta frecuencia desde que en la STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4, dejara sentado que el mismo, entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, siendo su significado último el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, suponiendo que toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal [por todas, SSTC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4, y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6, a)], y desempeñando una doble función: de una parte, asegurar que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro en el que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 171/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los Jueces y Magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la Ley ... garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas.»

Aunque se alude a los "derechos fundamentales y libertades públicas", como también es de conocimiento común, la reserva de ley del artículo 53.1 concierne a todos los "derechos y libertades" del capítulo II del título I de la Constitución y no sólo a los de su sección 1ª.

Ahora bien, como quedó apuntado en el primer fundamento jurídico de este dictamen, las sentencias referidas ponen de relieve que tal principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, « pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una de gradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador». Lo anterior "se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley» (entre otros, STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 172/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En definitiva, la cuestión es el alcance que haya de tener esa reserva en relación con el derecho de que se trate y en este caso debe tenerse en cuenta que, conforme al apartado 2 del artículo 33, la función social del derecho delimitará su contenido "de acuerdo con las leyes", lo que para el Tribunal Constitucional supone una flexibilización de aquella reserva de modo que, como ya advertimos en el primer fundamento jurídico de este dictamen, está prohibida toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, «pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal» [SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3; y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9. B)].

Por tanto, resulta claro que no toda incidencia en el derecho de propiedad ha de preverse expresamente por ley, lo que puede resultar especialmente significativo en el caso de la propiedad inmobiliaria, pero también es claro con independencia del concreto alcance que para el caso deba implicar "la regulación del ejercicio" del derecho, es que ni una regulación general ni una afectación especialmente intensa del mismo, entre las que obviamente se encuentra su privación al impedir ese ejercicio por suponer su ablación, pueden legítimamente disciplinarse por un reglamento, sino que es necesaria, si no una regulación legal consuntiva de la misma, sí la previsión en una Ley al menos de los elementos nucleares de tal "regulación de su ejercicio" y de los supuestos de posible privación o afectación esencial. Si al Decreto-Ley le está ve-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 173/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dada la regulación del régimen general de un derecho o libertad del título I de la Constitución o que «vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de esos derechos o libertades» (STC 111/1983, FJ 8), también ese ámbito le está vedado al reglamento.

Sobre esa base, y atendiendo a la regulación que se propone en el artículo 92, al deferir a un reglamento la regulación del procedimiento para la elaboración y aprobación del proyecto de reparcelación (apartado 2), una vez fijados en la Ley ciertos aspectos (notificación a los titulares, por ejemplo - apartado 2-, y los demás del apartado 5) no conculca la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre el referido procedimiento.

Ahora bien, en cuanto a los "criterios" a que deban ajustarse los proyectos de reparcelación debe recordarse que, como ya se ha indicado, el hecho de que el actual artículo 102.1 recoja los criterios que estima convenientes no significa que los mismos hayan de preverse en la nueva Ley. Ello no significa que todos esos "criterios" pueden establecerse reglamentariamente sin previsión legal pues, conforme a lo expuesto, los que contemplen un supuesto de privación de la propiedad deben consignarse en la Ley por imposición del artículo 53.1 de la Constitución.

En este orden de consideraciones, el Anteproyecto de Ley recoge un caso de tal privación, el del apartado 4 del precep-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 174/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

to comentado, al disponer que " 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, la reparcelación se podrá limitar a establecer, para dichos terrenos, las correspondientes indemnizaciones económicas sustitutorias, con las rectificaciones de configuración y linderos que procedan".

Pero no es el único supuesto en que tal privación puede tener lugar, pues el actual artículo 102.1 ofrece otro supuesto de privación cuando en el párrafo f) dispone que " será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones, construcciones y usos legalmente existentes en los terrenos originarios que tengan que desaparecer necesariamente para poder llevar a cabo la ejecución del instrumento de planeamiento ", que no es un supuesto idéntico al contemplado en el proyectado artículo 92.4.

Eso significa que este supuesto, redactado de esa forma o de cualquier otra que se estime conveniente, como cualquier otro que implique la privación del derecho de propiedad, sí ha de recogerse en la Ley y no en una previsión reglamentaria.

Finalmente, y por tener en cuenta los "criterios" recogidos en el artículo 102.1 de la Ley vigente, debe decirse que el supuesto contemplado en la actual letra e) del artículo 102.1 referido, no es exactamente un caso de privación y sí de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 175/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



justa distribución de cargas y beneficios, principio que sí se consagra en el Anteproyecto sometido a consulta.

En conclusión, el precepto debe contemplar como contenido a tener en cuenta en el proyecto de reparcelación los supuestos de privación o afectación esencial del derecho de propiedad.

Si se tiene en cuenta la finalidad del proyecto de distribución de cargas de urbanización en la ejecución de actuaciones asistemáticas, contemplado en el artículo 112, la presente observación ha de extenderse al referido precepto.

B) En segundo lugar, en cuanto al procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación, el **apartado 2** de ese precepto dispone lo siguiente:

“Los proyectos de reparcelación deberán garantizar la justa distribución de beneficios y cargas y ajustarse a los criterios, procedimiento y contenido que se establezcan reglamentariamente, incluyendo el tratamiento de los bienes de dominio público que habrá de respetar lo previsto en la legislación reguladora de los patrimonios públicos y legislación sectorial de aplicación. En cualquier caso, se requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los titulares de bienes y derechos afectados”.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 176/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Y el **apartado 5** dispone lo que sigue a continuación:

“En los procedimientos iniciados a solicitud de interesado el plazo máximo para la ratificación o aprobación del proyecto de reparcelación por la Administración actuante será de cuatro meses desde la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente. El vencimiento de dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados para entenderla aprobada o ratificada, según el caso, por silencio administrativo.”

“En los procedimientos iniciados de oficio el plazo máximo para la aprobación del proyecto de reparcelación será de tres meses desde el acuerdo de inicio del plazo de información pública. El vencimiento del plazo máximo sin haberse acordado resolución expresa sobre la aprobación del proyecto de reparcelación producirá la caducidad del procedimiento”.

Ahora bien, cuando el sistema de actuación sistemática es el de compensación, el artículo 103.4 establece:

“En el procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación, se garantizarán los trámites de información pública y audiencia a las personas propietarias y demás personas interesadas. La aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación, con el quorum cualificado que a tal efecto se regule, habilitará para su remisión al Ayuntamiento, a los meros

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 177/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



efectos de su ratificación, que sólo podrá denegarse por razones de estricta legalidad. Transcurrido el plazo establecido en el artículo 92.5 desde la presentación del proyecto de reparcelación en el Ayuntamiento sin que se haya notificado la adopción de acuerdo alguno, se entenderá, sin más trámite, otorgada la ratificación por silencio administrativo. La ratificación expresa o presunta producirá, en todo caso, la transmisión al Ayuntamiento, por ministerio de la ley y libres de cargas y gravámenes, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita".

Parece que el artículo 92, apartados 2 y 5, se refieren a un procedimiento general para la elaboración y aprobación del proyecto de reparcelación y el artículo 103.4, a uno específico por más que éste se remita al apartado 5 de aquél a los efectos del plazo y efectos del silencio. Si eso es así y con el fin de evitar que su lectura genere confusión o ciertas dudas, no sólo a los destinatarios de la norma, sino también al titular de la potestad reglamentaria cuando se acometa el desarrollo normativo de tales preceptos, en el artículo 92.2 se debe expresar que tales previsiones lo son sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103.4.

44.- Artículo 96, apartado 3, párrafo tercero. Este precepto dispone lo siguiente:

"El plazo máximo para la aprobación del proyecto de urbanización será de tres meses desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la adminis-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 178/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



tración actuante. La falta de notificación de la resolución expresa sobre la aprobación del proyecto de urbanización dentro del plazo máximo indicado tendrá efecto estimatorio, salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”.

La redacción del último inciso debería mejorarse por dos razones: la primera por la utilización de un estilo (“ que el instrumento... cuente con...”) que no es propio del contenido de una disposición normativa, aunque sí lo pueda ser de una sentencia, de la que parece que se ha tomado la expresión si se tiene en cuenta el informe del Gabinete Jurídico y el informe de contestación al mismo; la segunda porque su redacción es algo alambicada (“falta de resolución expresa sobre la aprobación del proyecto de urbanización ”). Por ello, debería redactarse de forma igual o similar a la siguiente:

“La falta de notificación de la resolución dentro del plazo indicado tendrá efecto estimatorio salvo que se haya emitido sobre el proyecto de urbanización un informe vinculante en sentido desfavorable”.

45.- Artículo 96, apartado 4. Este precepto dispone lo siguiente:

“El proyecto de urbanización tendrá los efectos previstos en el artículo 84.2.e) a los efectos de la constitución de servidumbres u otras fórmulas previstas en la legislación ci-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 179/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



vil para materializar las previsiones relativas a las conexiones exteriores al ámbito".

La legislación civil no contempla "fórmulas". Por ello, el precepto debería redactarse de forma similar a la siguiente:

"La aprobación del proyecto de urbanización tendrá los efectos previstos en el artículo 84.2.e) a los efectos de la constitución de servidumbres u otros derechos previstos en la legislación civil para materializar las previsiones relativas a las conexiones exteriores al ámbito".

46.- Artículo 98. Este precepto dispone en sus cuatro primeros apartados lo siguiente:

"1. Con carácter general, salvo lo dispuesto en el apartado 4, compete al Ayuntamiento la conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes.

"2. La asunción por el Ayuntamiento de la conservación de las obras de urbanización realizadas por los particulares se producirá tras su recepción. Hasta ese momento, el deber de conservación corresponderá, en todo caso, a la persona o entidad responsable de la ejecución de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 180/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"3. Las obras de urbanización, una vez recepcionadas conforme a lo dispuesto en el artículo 97, son bienes de titularidad municipal.

"4. Excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización corresponderá a las personas propietarias de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación y por el plazo establecido en su constitución, en los mismos términos dispuestos en los apartados anteriores, con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución, en los siguientes supuestos:

a) Cuando haya sido asumida voluntaria y motivadamente por tres cuartas partes de las personas propietarias.

b) Cuando los solares estén comprendidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados justificadamente a este solo efecto.

c) Cuando el instrumento de ordenación urbanística lo prevea por razones de sostenibilidad económica".

El **apartado 1** establece que el deber de conservación de las obras de urbanización corresponde con carácter general al Ayuntamiento, salvo lo dispuesto en el apartado 4. Si este apartado ya establece la excepción utilizando precisamente la palabra "excepcionalmente", la expresión "con carácter general" es innecesaria por redundante. Además, no es la única excepción a la regla de que sea el Ayuntamiento el titular del deber de conservación, pues como resulta del apartado 2, el deber es de la persona o entidad responsable de la ejecución hasta la recepción municipal de las obras.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 181/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por tanto, podría sustituirse por la redacción siguiente o similar:

"1. El deber de conservación de las obras de urbanización corresponde, hasta que tenga lugar su recepción municipal, a la persona o entidad responsable de la ejecución de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización.

"2. El deber de conservación, una vez producida la recepción municipal de las obras, corresponde al Ayuntamiento, e incluye el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes.

"3. Las obras de urbanización, una vez recepcionadas, son bienes de titularidad municipal.

"4. Excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización corresponderá a las personas propietarias de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación y por el plazo establecido en su constitución, en los mismos términos dispuestos en los apartados anteriores, con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución, en los siguientes supuestos:

a) Cuando haya sido asumida voluntaria y motivadamente por tres cuartas partes de las personas propietarias.

b) Cuando los solares estén comprendidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados justificadamente a este solo efecto.

c) Cuando el instrumento de ordenación urbanística lo prevea por razones de sostenibilidad económica".

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 182/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



47.- Artículo 99, apartado 4. El precepto en cuestión dispone lo siguiente: “ *En las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico todos los terrenos salvo, en su caso, los destinados a sistemas generales, deberán quedar incluidos dentro de unidades de ejecución. La no inclusión de los sistemas generales en unidades de ejecución no impedirá su adscripción a estas a los efectos de la obtención del suelo y cuando lo prevea el instrumento de ordenación urbanística, su ejecución material.*”

La expresión “ *en su caso* ” pone de relieve que la no inclusión de los terrenos destinados a sistemas generales en las unidades de ejecución sólo tiene lugar en algún o algunos casos (al respecto veáse también el artículo 115), pero se desconoce qué supuesto o supuestos son aquellos en que tiene lugar la no inclusión, por lo que el precepto debe redactarse de forma que no suscite dudas.

48.- Artículo 99, apartado 6. Este precepto dispone lo siguiente:

“*La delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la operación reparcelatoria en los términos del artículo 92.3 con prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación, hasta la firmeza en vía administrativa de dicha operación. Esta regla podrá ser exceptuada para las operaciones dirigidas a facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación de acuerdo con las fases de urbanización que se hayan*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 183/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

definido conforme a esta Ley. Todo ello, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 85.3".

La redacción del precepto puede inducir a confusión pues, primero, aunque parece lógico concluir que lo que el mismo prescribe hasta la firmeza en vía administrativa de la reparcelación (luego se tratará la terminología empleada), es la prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación, la dicción literal del precepto podría llevar a pensar indebidamente que es la afectación de las fincas, y segundo, si efectivamente eso es así, la redacción del segundo inciso debe mostrar con claridad que es la prohibición referida lo que constituye la regla.

Por otro lado, normativamente resulta inapropiado hacer alusión a "operación reparcelatoria" y menos aún a "firmeza en vía administrativa de dicha operación", pues en rigor las "operaciones" no pueden ser ni firmes ni no firmes, sino que sólo pueden serlo los actos administrativos. De la remisión al artículo 92.3 parece desprenderse que se está aludiendo a la aprobación del proyecto de reparcelación.

En consecuencia, el precepto podría redactarse de forma igual o similar a la siguiente:

"La delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la reparcelación en los términos del artículo 92.3 y la prohibición, hasta la firmeza en vía administrativa de la aprobación del proyecto

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 184/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de reparcelación, de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación. Esta prohibición podrá ser exceptuada respecto a las operaciones dirigidas a facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación de acuerdo con las fases de urbanización que se hayan definido conforme a esta Ley. Todo ello, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 85.3”.

49.- Artículo 100, apartado 3. El inciso final de este precepto establece lo siguiente:

“La sustitución del sistema de compensación, una vez establecido, habrá de justificarse en el incumplimiento de los plazos, según lo previsto en el artículo 104, o bien en que las dificultades planteadas por los particulares que hayan establecido el sistema pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación”.

Lo que sucede es que el artículo 104 prevé la sustitución del sistema de compensación no sólo cuando esté establecido (apartado 2), sino cuando “ no esté establecido... y siempre que no exista iniciativa para su establecimiento”. Por tanto y sin perjuicio de lo que después se considerará sobre el referido artículo 104, el precepto podría ofrecer la siguiente o similar redacción:

“La sustitución del sistema de compensación sólo puede acordarse de conformidad con el artículo 104, o justificarse, una vez establecido, en que las dificultades planteadas por

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 185/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



los propietarios en la unidad de ejecución pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación”.

50.- Artículo 103, apartado 7. Este artículo dispone lo siguiente:

“No será preceptiva la constitución de la Junta de Compensación en los supuestos siguientes:

a) Si hay una persona propietaria única o la totalidad de las personas propietarias suscriben la iniciativa mediante convenio urbanístico.

b) Si lo acuerda la Administración actuante, correspondiendo su iniciativa a las personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, siempre que el proyecto de reparcelación cumpla los requisitos y los criterios de representación y de actuación. No obstante, podrán constituirse en cualquier momento en Junta de Compensación.

La solicitud de la iniciativa debe formalizarse por escrito ante la Administración actuante y tiene que incorporar un proyecto de bases, que será sometido a información pública por plazo mínimo de un mes; simultáneamente debe concederse audiencia a las personas propietarias del ámbito mediante notificación personal. Será de aplicación el régimen del silencio establecido en el artículo 102.3.

Reglamentariamente, se establecerán los requisitos y criterios que debe cumplir el proyecto de reparcelación, así como los términos del proyecto de bases”.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 186/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Este último párrafo parece apuntar a que en el caso de que no se constituya la Junta de Compensación el proyecto de reparcelación habrá de cumplir con los " requisitos y criterios " establecidos reglamentariamente. Pero puesto que todos los proyectos de reparcelación habrán de cumplir con tales " requisitos y criterios ", tal y como resultaría del artículo 92.2, aunque éste alude no a " requisitos y criterios " sino a " criterios, procedimiento y contenido ", sin que del artículo 103.4 pueda deducirse que los " requisitos y criterios " puedan libremente ser determinados por la Junta de Compensación, dado que ese precepto sólo contiene previsiones procedimentales. Si a esos " criterios y contenido " se refiere el párrafo comentado, a su contenido debe añadirse " de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92.2 ". Si, por el contrario, el sentido normativo del párrafo en cuestión es que los " requisitos y criterios " serán o pueden ser distintos de los aludidos en el artículo 92.2, en este último habrá entonces de hacerse alusión a que su regulación se entiende " sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 104.7, párrafo último " y entonces deben recogerse en la Ley, en relación con el párrafo referido, todos aquellos " criterios " cuyo contenido suponga la privación o afectación esencial de la propiedad, tal y como se puso de relieve en la observación al artículo 92.

51.- Artículo 104 . Con respecto a este precepto debe tenerse en cuenta lo siguiente:

A) El artículo lleva por rúbrica " incumplimiento de los plazos ", pero en realidad no regula tal incumplimiento sino

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 187/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que sólo lo tiene en cuenta para regular la sustitución del sistema de compensación, antes de su establecimiento (apartado 1) y una vez establecido (apartado 2), así como el procedimiento para tal sustitución (apartado 3); tanto es así que de hecho nada explícita acerca de qué plazos y dónde se contemplan, y tan sólo alude a "incumplimiento de los plazos".

Es cierto respecto a esto último, que el artículo 125 de la actual Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía también contempla la sustitución del sistema en caso de incumplimiento de plazos, pero hay que hacer notar que el artículo 130 de la misma no sólo se refiere a otros plazos, además de los relativos a las decisiones que la Administración deba adoptar, sino que el artículo 125 no lleva por rúbrica "incumplimiento de plazos".

Por tanto, la rúbrica del artículo comentado debe ser "sustitución del sistema de compensación ", y además debería aclararse de qué plazos se trata y dónde se prevén los mismos.

B) Por otro lado, el **apartado 2**, en su inciso segundo, establece que el procedimiento para la sustitución del sistema de compensación una vez establecido será el que se determine reglamentariamente y en él habrá de oírse a todas las personas propietarias afectadas, y el apartado 3 se refiere al plazo máximo para resolver y los efectos del silencio.

Sin embargo, el artículo 99.5 dispone que la sustitución del sistema de actuación (y al no distinguir se supone que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 188/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



también el de compensación) se realizará por un procedimiento que resolverá el Ayuntamiento previa información pública y audiencia de las personas propietarias por plazo de veinte días, debiéndose publicar en el Boletín Oficial de la Provincia.

Si es que se quiere establecer un procedimiento específico para la sustitución del sistema de compensación establecido, la norma debe precisarlo, de modo que en el artículo 99.5 deberá decirse "*...o sustitución del sistema de actuación, salvo el de compensación una vez establecido, que se regirá por lo dispuesto en el artículo 104*". Y si es que no se trata de procedimientos distintos, es obvio que la amplia remisión reglamentaria del artículo 104.2 no es correcta y tanto el artículo 99.5 como el 104.2 deben ofrecer una redacción coherente.

52.- Artículo 105. Este artículo, dedicado al "*sistema de expropiación*", al prever que el sistema de expropiación "*quedará establecido*", entre otros supuestos, "*con la adjudicación de la concesión al agente urbanizador*" ofrece la impresión regulativa de que la expropiación puede ser acordada por un "*agente urbanizador*", cuando eso no es posible dado que ese agente puede ser una persona física o jurídica privada [art. 102.1.c) del Anteproyecto]. La ejecución del sistema de expropiación puede ser llevada a cabo por un "*agente urbanizador*", y sin duda eso es lo que se quiere decir cuando se habla del establecimiento del sistema, pero en opinión de este Consejo, la institución de la potestad expropiatoria

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 189/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aconseja distinguir entre la elección del sistema y su ejecución, y la palabra establecimiento no es precisamente adecuada al efecto.

Ciertamente tal es la dicción del artículo 108.2.a) de la actual Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, pero como con razón reitera el informe de contestación a las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico, tal Ley no puede ser parámetro de validez a efectos del examen de la futura Ley.

El Estado tiene competencia exclusiva sobre la *"legislación sobre expropiación forzosa"* (art. 149.1.18ª de la Constitución). La Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa además de atribuir la potestad expropiatoria a los Administraciones Públicas territoriales (artículo segundo, apartado 1), se remite a la normativa aplicable en caso de expropiación por razón de urbanismo (artículo ochenta y cinco), y el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (básico, como es sabido y ya se ha indicado reiteradamente), sólo se refiere a la Administración expropiatoria [art. 19.1.a)] y eso sí (al igual que la Ley sobre expropiación forzosa -artículo segundo, apartado 2- de personas naturales o jurídicas beneficiarias de la expropiación [el citado art. 19.1.a)] o encargadas de la ejecución urbanística (art. 9). El artículo 42.5 dispone con claridad que *"tendrán la consideración de beneficiarios de la expropiación las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades del Estado de las comunidades autónomas o de*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 190/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



las entidades locales para la ejecución de planes u obras determinadas”, y en sentido similar se pronuncia el artículo 126 de la Ley proyectada.

Es evidente que el precepto asume lo que se acaba de considerar y que, por tanto, debe aludir a la ejecución del sistema una vez acordado, pero por ello mismo no es posible jurídicamente que el *sistema quede establecido “con la adjudicación de la concesión al agente urbanizador”.*

Por todo ello, para su recto entendimiento el apartado 3 debería tener una redacción igual o similar a la siguiente:

“La ejecución del sistema de expropiación se iniciará con la aprobación de la relación de personas propietarias y descripción de bienes y derechos que se consideren de necesaria expropiación, con la resolución aprobatoria del expediente de tasación conjunta o, en su caso, con la adjudicación de la concesión al agente urbanizador”.

53.- Artículo 111. Este artículo regula las *“entidades de urbanización”* y las considera *“entidades urbanísticas colaboradoras”*, lo que necesariamente lleva al artículo 89.3.a) de la Ley proyectada, que es el que contempla por primera vez y con carácter general tales entidades. En el mismo se dispone que *“tendrán carácter administrativo, dependerán de la Administración actuante y adquirirán personalidad jurídica a partir del momento de la aprobación de sus estatutos por esta Administración”.*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 191/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El artículo 111 comentado añade a la regulación contenida en el artículo 89.3.a) que los estatutos " *deberán ser aprobados... a propuesta de la mayoría de la cuotas de participación en la entidad, en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de la solicitud, que se suspenderá en el caso de concurrir alguno de los supuestos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo*" y que " *el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo*".

Si esto último sólo explicita una regla general aplicable a todas las " *entidades urbanísticas colaboradoras* " debe de preverse en el artículo 89.3.a), y si es algo específico de esas *especiales* entidades urbanísticas colaboradoras, que serían las " *entidades de urbanización*", en ese precepto (89.3.a) debería aludirse a tal excepción, con el añadido siguiente o similar: " *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111.2 respecto a las entidades de urbanización*".

54.- Artículo 115, apartado 2. Debería revisarse si la remisión que se hace al artículo 28.b) es apropiada, ya que en él se mencionan, ciertamente, otras formas de obtención de los terrenos que se citan, pero no una referencia precisa al equivalente en metálico.

55.- Artículo 128, párrafo d). Se refiere este precepto a la afectación al Patrimonio Municipal del Suelo de los ingresos obtenidos por la prestación compensatoria en suelo rústico y

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 192/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a la actividad inspectora conforme al artículo 171.4. La remisión a este precepto genera confusión, dada la falta de concordancia que se aprecia, pues el artículo 171.4 se refiere de manera específica a las multas y obliga a descontar el porcentaje que reglamentariamente se establezca " *para garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística* ". Por tanto, debe revisarse dicha remisión, evitando problemas de seguridad jurídica, ante la falta de concordancia de ambos preceptos.

56.- Artículo 132, apartado 5, y apartado 7, último inciso.

Seguidamente formulamos, en distintos apartados, las dos observaciones que suscita la lectura de este artículo, subrayando que la segunda de ellas también debe relacionarse con la regulación del apartado 5.

A) Sobre el apartado 5. El **artículo 132** regula la posibilidad de delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración actuante. Entre dichos supuestos figura, según el apartado 5, el que permite delimitar áreas en las que queden sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto " *tanto las primeras como las ulteriores*" transmisiones onerosas de viviendas protegidas; derechos que se someterían al plazo y condiciones previstos en el apartado 6.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 193/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hay que hacer notar que el apartado 5 parece ignorar la existencia de una regulación *ad hoc* contenida en el artículo 12 de la Ley 13/2005. Se trata de un régimen jurídico que concierne a las segundas (no a las primeras como indica el precepto ahora comentado) y posteriores transmisiones *inter vivos* de la titularidad del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute sobre las viviendas protegidas. Tales transmisiones están sujetas a los derechos de tanteo y retracto legal que pueda ejercitar la Administración de la Junta de Andalucía, o el Ayuntamiento o Entidad Pública que sean designados por aquélla.

Concretamente, el artículo 12.2 de dicha Ley regula el derecho de tanteo, imponiendo a los titulares de viviendas protegidas la obligación de comunicar la decisión de transmitir (con indicación del precio, forma de pago y las demás condiciones de la transmisión). Pero al mismo tiempo establece que la persona interesada en la adquisición deberá comunicar al citado órgano competente sus datos e ingresos económicos anuales, así como los del resto de los miembros integrantes de su unidad familiar.

Este doble deber de comunicación determina que el legislador disponga que el derecho de tanteo habrá de ejercitarse en el plazo de sesenta días naturales a partir del siguiente a aquél en que se haya producido la última de las comunicaciones anteriores. En cambio, la regulación del artículo 132.6, pensada para el conjunto de supuestos que en él se describen, liga el plazo de sesenta días para el ejercicio del derecho de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 194/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tanteo a la única comunicación en él prevista (la del propietario).

En lo que respecta al ejercicio del derecho de retracto, el **artículo 132.6** dispone que procede su ejercicio cuando se omita esa comunicación (la del propietario) o se realice defectuosamente, omitiendo los requisitos exigidos, o si el precio efectivo de la transmisión resultara inferior, o menos onerosas las condiciones de dicha transmisión. En cambio, el artículo 12.4 de la Ley 13/2005 regula el ejercicio de derecho de retracto de manera más precisa y ajustada, lógicamente, al presupuesto de partida: *" En el caso de que quienes transmitan o adquieran no hubieran realizado las comunicaciones a las que se refiere el apartado 2, de que las comunicaciones fueran incompletas o defectuosas, o de que la transmisión se haya producido antes del transcurso del plazo señalado para el ejercicio del derecho de tanteo, o en condiciones distintas a las anunciadas, el órgano competente podrá ejercer el derecho de retracto en el plazo de sesenta días naturales a contar desde el siguiente a la comunicación de la transmisión, o de que ésta hubiere llegado a su conocimiento, fehacientemente, por cualquier otro medio."*

Por consiguiente, el apartado 5 comentado debe armonizarse con la regulación de la Ley 13/2005. También cabe que se limite a remitirse a dicho régimen específico, previsto, como hemos visto, no sólo para los casos de transmisión de la propiedad de las segundas y ulteriores transmisiones intervivos

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 195/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de viviendas, sino también de " cualquier otro derecho real de uso y disfrute" que recaiga sobre las mismas.

B) Por otra parte, el **último inciso del apartado 7** dispone lo siguiente: " No podrán efectuarse transmisiones sobre los inmuebles incluidos en las expresadas delimitaciones si no aparece acreditada la realización de las notificaciones contempladas en los apartados anteriores."

Quiere ello decir que este inciso afecta a todas las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones relacionadas en los apartados anteriores, incluyendo las relativas a viviendas protegidas, a las que nos acabamos de referir.

El referido inciso final del apartado 7 está precedido de la siguiente norma, sin la cual no puede entenderse: " El acuerdo de aprobación de áreas de tanteo y retracto, junto con la delimitación georreferenciada de su ámbito espacial cuando no coincida con términos municipales completos, será remitido al Registro de la Propiedad para su incorporación y constancia en la aplicación gráfica registral a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria."

Es cierto que el precepto comentado trae causa del vigente artículo 84 de la LOUA, en cuyo primer párrafo se establece que " No podrán efectuarse transmisiones sobre los inmuebles incluidos en las expresadas delimitaciones, si no aparece acreditada la realización de las notificaciones contempladas en los artículos anteriores ". En la LOUA, la expresión "A tal

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 196/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

efecto, del párrafo que le sigue permite entender la conexión apuntada: *“A tal efecto, los Ayuntamientos remitirán a los Registros de la Propiedad correspondientes copia certificada de los planos que reflejen la delimitación y relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados, mediante traslado, en su caso, de copia del acuerdo de delimitación, con indicación del alcance y extensión del derecho de adquisición preferente.”*

Entendemos que el propósito del legislador es impedir la inscripción en el Registro de la Propiedad, aunque la imperfección de la norma le lleva a afirmar que *“ no pueden efectuarse tales transmisiones ”*, lo cual sería contradictorio con la naturaleza y presupuestos del retracto objeto de regulación.

En efecto, en diversos dictámenes nos hemos referidos a la jurisprudencia constitucional que permite a la Comunidad Autónoma el empleo instrumental del tanteo y retracto para el ejercicio de sus competencias sustantivas. Como indica la STC 86/2019, de 20 de junio (FJ 12), los derechos de tanteo y retracto *«no afectan, como es sabido, a la facultad de transmitir un bien o derecho, sino que sólo inciden sobre la de elegir adquirente (STC 154/2015, FJ 4); se trata, por tanto, de una limitación de carácter instrumental respecto de la competencia principal o sustantiva»*.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 197/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La STC 154/2015, de 9 de julio (FJ 3), precisamente referida al artículo 12 de la Ley 13/2005, señala en el mismo sentido que los derechos de tanteo y retracto « *permiten que la Administración adquiriera la vivienda al precio fijado con preferencia frente a otros (tanteo) así como adquirir la ya transmitida a un tercero con incumplimiento de las condiciones establecidas para el ejercicio del derecho de tanteo (retracto)*».

En el caso de las viviendas protegidas, el propio legislador andaluz ha establecido un régimen específico que pretende impedir la inscripción en el Registro de las transmisiones en las que las partes no han cumplido los requisitos que permiten el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Concretamente, el artículo 13 de la Ley 13/2005 (titulado elevación a escritura pública, inscripción en el Registro de la Propiedad y otras garantías) pretende asegurar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto del siguiente modo:

“1. Las Notarias y los Notarios, para elevar a escritura pública la transmisión de la titularidad o, en su caso, de los derechos reales de uso y disfrute vitalicio de viviendas protegidas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, exigirán que se acrediten por las respectivas personas transmitentes y adquirentes las comunicaciones al órgano competente respecto de la oferta de venta con los requisitos señalados en el apartado 2 del artículo 12, así como el vencimiento del plazo establecido para el ejercicio del derecho de tanteo, circunstan-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 198/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



cias que deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras.

2. Igualmente deberán comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda la transmisión, mediante remisión por el procedimiento que se determine de copia simple de la escritura pública en la que se hubiera instrumentado la venta de una vivienda protegida.

3. Para inscribir en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre las viviendas protegidas, deberá acreditarse el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el artículo 12 y en el apartado 2 del presente artículo, con los requisitos exigidos en los mismos."

Además, el apartado 4 del mismo artículo sanciona con nulidad de pleno derecho las transmisiones en las que las partes no hayan efectuado, en la forma y plazos previstos, las comunicaciones previstas en el artículo 12 en relación con los derechos de tanteo y retracto.

A este respecto, damos por reproducido el desarrollo normativo del referido régimen legal, contenido en los artículos 28 a 32 del Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio. Concretamente, su artículo 31 dispone que " *será requisito necesario para proceder a la inscripción registral de las escrituras públicas en las que se formalicen las segundas o posteriores transmisiones, que resulte acreditado el cumplimiento de lo dispuesto en este Capítulo en relación con las*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 199/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

condiciones de la transmisión y con el régimen de comunicaciones".

En el caso de las viviendas protegidas, la STC 154/2015, de 9 de julio (también en su FJ 3), confirma la legitimidad constitucional del régimen jurídico *ad hoc* que se acaba de exponer, argumentando que tales comunicaciones y la regulación de los derechos de tanteo y retracto persiguen la evitación del fraude en las transacciones (el cobro de sobrepuestos en "negro") y sirven para la generación de bolsas de vivienda protegida de titularidad pública. El resto de supuestos del artículo 132 son reconducibles a los fines expresados en su apartado 1, entre ellos los de cumplimiento de la programación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y el incremento de los patrimonios públicos de suelo.

Expuesto lo anterior, consideramos que el inciso final del artículo 132.7 debe modificar su redacción para evitar lo que literalmente proclama, esto es, que "no podrán efectuarse transmisiones" sin las notificaciones referidas. En casos de transmisión de viviendas protegidas debe prevalecer la regulación especial que disciplina el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto; una regulación que, como afirma el Tribunal Constitucional, «no afecta a la facultad en sí de transmitir; incide sólo sobre la de elegir adquirente». Además, señala el Tribunal Constitucional, «la limitación afecta sólo a las transmisiones inter vivos, no a las mortis causa. Además, las transmisiones inter vivos a las que se refiere son las segundas y sucesivas y únicamente durante el periodo de vigencia del

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 200/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



régimen legal de protección. Por otra parte, estos derechos de adquisición preferente, cuando se ejercen para evitar conductas fraudulentas, funcionan como mecanismo de control de la regularidad de las transmisiones por lo que el titular incumplidor está obligado a soportar los perjuicios consecuentes...»

Por parecidas razones, *mutatis mutandis*, entendemos que una regulación similar a la del artículo 13 de la Ley 13/2005 debe extenderse al resto de transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones contemplados en el artículo 132, en lo que respecta a las obligaciones a cumplir con motivo de la formalización de la transmisión en escritura pública e inscripción de la misma en el Registro de la Propiedad; todo ello, en línea con lo que establece el capítulo XI (inscripción de transmisiones sujetas a tanteo y retracto urbanístico) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (en particular, sus arts. 84 y 85).

57.- Artículo 133. Según este precepto se consideran actuaciones edificatorias las siguientes:

a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.

b) Las de rehabilitación edificatoria, que incluye la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 201/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



comunes, en los términos dispuestos en la legislación básica en materia de ordenación de la edificación."

Quizá debería revisarse la definición de actuaciones edificatorias que ofrece este artículo, en la medida en que, en puridad, el párrafo b) antes transcrito no parece tener virtualidad suficiente para cubrir algunas intervenciones habituales como las reformas, ampliaciones, etc.

58.- Artículo 136, apartado 2. En el contexto de la regulación de la ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación, la norma dispone que la inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas dará lugar al inicio del cómputo del plazo de las obras, añadiendo que "quedará suspendido con el inicio de las mismas". La expresión que "quedará suspendido" (no presente en el precepto equivalente de la LOUA) no parece coherente con un plazo concedido para realizar una actividad ya producida (el inicio de las obras).

59.- Artículo 138, apartado 1, párrafo a). Dispone este precepto:

"1. Están sometidas a declaración responsable, en el marco de lo establecido en la legislación estatal, las siguientes actuaciones:

a) La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente, pudiendo las Ordenanzas Municipales

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 202/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

eximir de la misma, sin perjuicio de aquellos supuestos, en los que de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, tales obras deben quedar sujetas a algún régimen de intervención administrativa."

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece en su artículo 2.2.a) que " tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta".

En consecuencia, el apartado 1.a), objeto de esta observación, debería redactarse en concordancia con lo anterior. Sin embargo, de su actual redacción se infiere que la regla general, esto es, la exigencia de declaración responsable, puede excepcionarse por Ordenanza Municipal sin ningún tipo de motivación o de concreción de los supuestos en los que procedería dicha excepción, de modo que las obras a las que alude el precepto sólo quedarían sujetas a algún régimen de intervención en los casos en los que lo requiera la legislación sectorial. Por ello, se sugiere corregir el precepto en el sentido que acabamos de indicar.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 203/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



60.- Artículo 138, apartado 1, párrafo e). El precepto se refiere a la primera ocupación en edificaciones existentes, término que debería revisarse en consonancia con la regulación que se ofrece de esta materia.

61.- Artículo 138, apartado 5, segundo párrafo, en relación con el artículo 9, apartado 2, párrafos b) y c), y el artículo 140, apartado 3.

Para comprender el alcance del segundo párrafo del **artículo 138.5**, reproducimos el párrafo precedente, en el que se dispone lo siguiente: *"La declaración responsable faculta para realizar la actuación pretendida desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida conforme a la legislación vigente, y sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección posterior que correspondan."*

En este contexto, el párrafo segundo del citado apartado establece lo siguiente: *"Reglamentariamente se regulará la colaboración que las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar para el ejercicio de dichas facultades a través del previo control documental."*

Siendo así, la colaboración de dichas entidades, de naturaleza privada, está prevista en relación con las facultades de comprobación, control e inspección antes mentadas.

El precepto debe relacionarse con lo previsto en el artículo 9.2 del Anteproyecto de Ley, según el cual las Adminis-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 204/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

traciones con competencias en la ordenación territorial y urbanística tienen el deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada en las formas y con el alcance previsto en esta Ley y para ello podrán:

b) *Celebrar convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión con los Colegios Profesionales para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico contempladas en el título VI de esta Ley, siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas.*

c) *Con el mismo alcance y funciones que los previstos en el párrafo b, podrán colaborar con la Administración, entidades privadas debidamente habilitadas que se constituyan en entidades urbanísticas certificadoras cuyos requisitos de organización, funcionamiento, habilitación y registro se establecerán reglamentariamente."*

A su vez, al regular el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas, el **artículo 140.3** dispone que: *"Reglamentariamente se regulará la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de dichos informes."*

El informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía llama la atención sobre la posible insuficiencia de la regulación legal, que en este punto se remite al desarrollo regla-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 205/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mentario, como acabamos de comprobar. En esta dirección, el informe hace notar la incidencia de una previsión de estas características en la propiedad privada y subraya la existencia de reserva de ley en la materia.

El citado informe señala que la regulación legal es demasiado genérica, desconociéndose cuál sería el estatuto y régimen jurídico de las entidades certificadoras, así como la concreta intervención en este ámbito. En la valoración de dicho informe, efectuada por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, se destaca que se ha procedido a distinguir la participación de los colegios profesionales y de las entidades urbanísticas certificadoras, señalando que la de las segundas supone una novedad que se proyecta sobre actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa urbanística, en los términos previstos en el Título VI de esta Ley, siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas.

Tal participación, indica la referida Secretaría General, se configura en el ámbito de la colaboración, de manera que, en su opinión, "no puede entenderse comprometida la supuesta reserva legal a que de una forma imprecisa alude el Gabinete Jurídico".

El Consejo Consultivo considera que el régimen de participación de las entidades certificadoras sigue siendo impreciso en la versión del Anteproyecto de Ley objeto de este dictamen.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 206/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Más allá de la calificación de la actividad a desempeñar por dichas entidades como actividad de "colaboración", y aunque la norma proyectada indique que la participación de tales entidades en las funciones referidas lo será " *siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas* ", lo cierto es que en esta fórmula opera una petición de principio.

En efecto, aunque el referido Centro Directivo se refiera a la "supuesta" reserva legal, lo cierto es que existe en virtud de lo previsto en el artículo 53.1 de la Constitución Española. En este sentido, nos remitimos a las consideraciones que se efectúan en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 303/2011, de 17 de febrero, que anula, por falta de cobertura legal, determinados preceptos de la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid.

En este plano, no es baladí recordar que el artículo 9.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dispone que, en todo caso, " *el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca*".

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 207/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La STSJ de Madrid antes mencionada es consciente de que la colaboración de las entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control no es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, cita los ejemplos de las entidades colaboradoras en materia de seguridad y calidad industrial, las entidades ambientales de control, las entidades colaboradoras de la Administración Hidráulica, las entidades colaboradoras en la inspección de buques y embarcaciones de recreo, las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional, y las entidades de inspección técnica de edificaciones y construcciones. Pero dicha sentencia constata también que la Ordenanza en cuestión establece un deber de los titulares de actividades de permitir el acceso a las instalaciones de los técnicos de las entidades colaboradoras y de los servicios municipales, así como de facilitar la información y documentación necesaria, y abonar los correspondientes precios con carácter previo al ejercicio de sus funciones de verificación y control periódico, por lo que aprecia la vulneración del artículo 18.2 de la Constitución, respecto de la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas, y del artículo 24.1 de la Constitución por la indefensión material que genera el sistema de la Ordenanza. Asimismo, en la medida en que el modelo de gestión instaurado en la Ordenanza impugnada establece el abono de un precio para obtener el "certificado de conformidad", previo a la licencia urbanística, la sentencia considera que la Ordenanza es contraria al artículo 31.3 de la Constitución, precepto que dispone que " *Sólo podrán establecerse prestaciones perso-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 208/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”.

Dicha sentencia (confirmada por la STS de 18 de diciembre de 2013, al desestimar el recurso de casación que contra la misma interpuso el Ayuntamiento de Madrid), subraya también la trascendencia que dicho modelo de gestión tendría en el ámbito sancionador.

En aras de la brevedad, damos por reproducida, *mutatis mutandis*, la postura de este Consejo Consultivo, en línea con la jurisprudencia, sobre el ejercicio de funciones que comportan la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas (expresada tanto en relación con empleados públicos que no sean funcionarios como en relación con las llamadas “empresas externas”). A la misma nos hemos referido en distintos asuntos referidos a funciones que comportan ejercicio de autoridad (inspección, recaudación, etc.). En suma, aunque el propósito de la norma examinada no es -ni podría serlo- privatizar funciones públicas, la pretendida “colaboración” (apenas esbozada en el texto) exige que la disposición examinada complete la regulación de las entidades certificadoras en los extremos que requieran de expresa cobertura legal. En todo caso, debe salvaguardarse la prohibición que deriva del citado Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Si la colaboración pretendida discurriera por cauces contractuales, también sería de obligado respeto la prohibición de que sean objeto de contrato los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 209/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



públicos, en los términos previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

62.- Artículo 139, apartado 4. En relación con esta norma formulamos dos observaciones.

A) Regula este precepto las excepciones a la sujeción a licencia. Entre ellas figuran los actos promovidos por una Administración Pública cuando concurra un "excepcional o urgente interés público". Según el apartado comentado, en estos casos la Administración promotora del proyecto técnico deberá acordar su remisión al municipio correspondiente para que, en el plazo de un mes, comunique a aquella la conformidad o disconformidad del proyecto con el instrumento urbanístico de aplicación. A continuación, el párrafo segundo del mismo apartado dispone lo siguiente: *" Cuando estos actos sean promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía o entidades adscritas o dependientes de esta, en caso de que el municipio correspondiente comunique su disconformidad, se deberán remitir las actuaciones a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para que, tras los informes correspondientes y junto con su propuesta, las eleve al Consejo de Gobierno, que decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto. El acuerdo que estime dicha procedencia, que posibilitará su inmediata ejecución, de-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 210/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



berá ordenar la iniciación del procedimiento de innovación del instrumento de ordenación urbanística".

Se trata de una cuestión regulada en el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo (art. 10.5). Mientras que el párrafo segundo del precepto ahora examinado se refiere de manera específica a los promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el párrafo primero se ocupa de los actos promovidos por una Administración Pública, estableciendo al respecto que: "La Administración promotora del proyecto técnico deberá acordar su remisión al municipio correspondiente para que, en el plazo de un mes, comunique a aquella la conformidad o disconformidad del proyecto con el instrumento urbanístico de aplicación". En principio, esta norma viene a coincidir con lo establecido en la disposición adicional décima del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en la que se regulan los "actos promovidos por la Administración General del Estado", concurriendo razones de urgencia o excepcional interés público. El primer apartado de dicha disposición establece que el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor. Damos por reproducido el resto de apartados de dicha disposición, para centrarnos en el apartado 4 de la misma, según el cual: "Cuando los actos a que se refiere el apartado 1 cumplan los requisitos que justifican la tramitación de emergencia re-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 211/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gulada por el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el Ministro o la Ministra competentes por razón de la materia podrán declarar dicha situación de emergencia conjuntamente en la misma Orden Ministerial por la que se declara la urgencia o excepcional interés público, reduciéndose en tal caso los plazos previstos en el citado apartado, de la siguiente forma:

"a) 5 días naturales, tras la notificación al Ayuntamiento para que este notifique, a su vez, la conformidad o disconformidad del proyecto de que se trate con la ordenación urbanística en vigor. En el caso de que el Ayuntamiento no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido.

b) 5 días naturales para la emisión del informe del órgano competente de la comunidad autónoma, a contar también desde la oportuna notificación. En el caso de que la Comunidad Autónoma no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido".

Como puede comprobarse, el artículo 139.4, objeto de esta observación, no tiene en cuenta la novedad que representa el apartado 4 de la disposición adicional décima del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, introducido por la disposición final 2 del Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, y en vigor desde el pasado 24 de diciembre, que reduce a cinco días naturales el plazo antes referido en los supuestos que justifiquen la tramitación de emergencia. Por tanto, la norma debe completarse en el sentido indicado.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 212/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



B) Por otra parte, entendemos que el precepto debería indicar que, en caso de no pronunciarse el Ayuntamiento dentro del plazo de un mes, o del plazo de cinco días naturales en el supuesto antes indicado, se continuará con el procedimiento.

63.- Artículo 140, apartado 2. A la hora de concretar el cómputo del plazo máximo de resolución y notificación de numerosos procedimientos previstos en la disposición proyectada se indica que dicho cómputo tendrá lugar desde su entrada en el registro electrónico de la Administración competente. Sin embargo, en el precepto comentado se alude simplemente al momento en que tiene entrada la documentación en el registro municipal, sin el calificativo electrónico, cuyo empleo resulta procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, apartado 3.b), de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 16.1 de dicha Ley.

64.- Artículo 142, apartado 2. El precepto se refiere a las licencias de ocupación o utilización. Debe revisarse la concordancia de la exigencia de licencia con el artículo 138 en el que se contempla la tramitación como declaración responsable.

65.- Artículo 144, apartado 2. Al regular el deber de conservación y rehabilitación, el precepto dispone lo que sigue:
“Los Ayuntamientos deberán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para mantener y alcanzar las condiciones recogidas en el apartado 1. El incumplimiento de los deberes de conservación y reha-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 213/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bilitación facultará al Ayuntamiento para la ejecución subsidiaria de las correspondientes obras así como para la imposición de hasta diez multas coercitivas mensuales. Su importe, que podrá ser progresivo, se fijará en el acto que las acuerde entre seiscientos y cinco mil euros mensuales en función del valor cultural del inmueble y del riesgo que para la seguridad y salud de las personas pudiera suponer la inobservancia de la orden de ejecución."

Al prever la posible imposición de multas coercitivas, la norma comentada incurre en el mismo error que observamos en los artículos 152.6 y 154.3 del Anteproyecto de Ley, sobre los que hacemos una extensa observación, a la que nos remitimos en aras a la brevedad. En efecto, una cosa es la posible imposición "hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual, por valor máximo, cada una de ellas, del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas" [así se establece en la norma vigente, prevista en el artículo 158.2.b) de la LOUA] y otra bien distinta es imponer "hasta diez multas coercitivas mensuales", cuyo importe "se fijará en el acto que las acuerde entre seiscientos y cinco mil euros mensuales". El precepto objeto de análisis no responde a las exigencias de proporcionalidad ni a los límites que derivan de la propia concepción de las multas coercitivas; máxime teniendo en cuenta que la Administración cuenta con la posibilidad de ejecución subsidiaria. Dicho lo anterior, nos remitimos, *mutatis mutandis*, a la referida observación, en la que se encuentran las razones para proceder a la modificación de este apartado.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 214/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



66.- Artículo 144, apartado 3. A juicio del Consejo Consultivo, quizá pudiera precisarse la redacción en el sentido de aludir al coste de reposición de la construcción de nueva planta, de forma que se incluyeran todos los costes asociados.

67.- Artículo 147, apartado 1. En lo que respecta a este apartado quizá sería más acorde con el matiz del obligado ejercicio de las potestades que se enumeran emplear el futuro imperfecto ("las Administraciones Públicas asegurarán"), en vez del presente indicativo ("aseguran") que puede entenderse con significado descriptivo de una realidad.

68.- Artículo 148, apartados 3 y 4. En lo que atañe al **apartado 3**, teniendo en cuenta que gira sobre el "personal inspector" como sujeto colectivo, debería revisarse la redacción para evitar la discordancia que se produce al emplearse después el plural en expresiones como "Están facultados" y "deberán prestarles colaboración" (referencias que sólo pueden entenderse hechas a los inspectores).

En lo que respecta al **apartado 4**, la expresión "*criterios que inspiran la planificación y programación de la actuación inspectora*", empleada en el **párrafo b)**, no parece la más apropiada para referirse a criterios objetivos y motivados que justifican dicha actuación, como se comprueba después en el artículo 149, apartado 1. Por otro lado, el **párrafo d)** comienza con el infinitivo *informar*, de manera que el segundo verbo que se emplea seguidamente debería figurar también en

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 215/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



indefinitivo (adoptar, en vez de "la adopción"). Finalmente, el **párrafo f)** constituye una especie de cláusula de cierre en la enunciación de los "fines prioritarios" de la Inspección (sería más preciso hablar de "funciones"). En concreto, dicho precepto alude a "cuantas otras funciones asesoras, inspectoras y de control le sean encomendadas, y aquellas que le sean asignadas reglamentariamente". En principio, debe entenderse que todas las funciones que se describen en este párrafo (las genéricamente nominadas y las innominadas) deben venir atribuidas reglamentariamente.

69.- Artículo 149, apartados 1 y 2. En relación con este artículo formulamos dos observaciones de distinto calado.

A) En el **apartado 1**, sería recomendable emplear la expresión "*dejando constancia de dicha advertencia en acta*", aludiendo a esta categoría documental típica del procedimiento inspector, prescindiendo del artículo que precede al sustantivo ("el acta").

B) En el **apartado 2** se dispone lo siguiente: "*Las actas de la inspección ostentan el carácter de documento público y gozan de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en ellas*".

A este respecto, recordamos la doctrina de este Consejo Consultivo, partiendo de la regulación contenida en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, en el que se dispone lo que sigue: "Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 216/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.”

Como indicamos en el dictamen 40/2021, ni la regulación del legislador estatal ni la de las Comunidades Autónomas han sido especialmente afortunadas al abordar esta cuestión. En el precepto del Anteproyecto de Ley ahora analizado ni siquiera se reproduce el inciso “observándose los requisitos legales correspondientes”, presente como se ha visto en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, lo cual es significativo cuando el papel del legislador debe ir más allá en orden a establecer unas garantías mínimas para legitimar la operatividad de dicha presunción.

En el dictamen antes citado recordamos que la aprobación de normas similares a la que nos ocupa ha motivado una vieja polémica doctrinal y jurisprudencial sobre si dichas normas reconocen una “presunción de veracidad” (algunas de ellas la denominan como tal). Sin embargo, dicha polémica está zanjada por el Tribunal Constitucional, que ha señalado, como recuerda la STC 35/2006, de 13 de febrero, lo siguiente: *« Los atestados incorporados al expediente sancionador son susceptibles de valorarse como prueba, pudiendo haber servido para destruir la presunción de inocencia (...), pero no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 217/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

conjunto de las pruebas practicadas » (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8, y 14/1997, de 28 de enero, FJ 7).

En este plano, volvemos a remitimos a las amplias consideraciones que este Consejo Consultivo expone en su dictamen 289/2020, en el que señalamos que el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 concede a los documentos otorgados por quienes tienen la condición de autoridad un valor probatorio inferior a la presunción de veracidad, exigiendo, además, que se cumplan unas determinadas formalidades legales (las "correspondientes") de las que nada dice tampoco este Anteproyecto de Ley. Como se indica en dicho dictamen, el artículo 77.5 plantea un problema interpretativo en cuanto al sujeto al que se circunscribe la capacidad para elaborar documentos con la fuerza probatoria que indica el precepto, señalando expresamente a los " *funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad*".

En el citado dictamen 289/2020 señalamos que, al tratarse de medios de prueba de carácter documental que pueden valorarse junto con los demás elementos probatorios, la jurisprudencia viene a sugerir que si la inmediatez del hecho no lo impide, se trate de completar el acervo probatorio con otros medios adicionales. Asimismo, precisa dicho dictamen, « *a lo consignado en las denuncias o en las actas administrativas no ha de otorgársele una fuerza de convicción privilegiada que las haga prevalecer a todo trance, aunque sí debe atribuírsele eficacia probatoria en el procedimiento administrativo sancionador en relación a la apreciación racional de los hechos y de la culpabilidad del expedientado, en la medida en*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 218/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que los datos objetivos reflejados en la denuncia o en el acta no hayan sido conocidos de referencia por los denunciantes, ni fueren producto de su enjuiciamiento o deducción, sino percibidos real, objetiva y directamente por los agentes, que no han de ser considerados, en esos casos, como simples particulares, sino como funcionarios públicos actuando objetivamente en el cumplimiento de las funciones de su cargo». El dictamen de referencia subraya, asimismo, que en este contexto, el legislador autonómico está autorizado a superar la imperfección técnica del precepto de la Ley 39/2015, señalando el modo de constancia de los hechos a los que se refiere la norma. En este aspecto, el dictamen hace notar que « cabe sostener que el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 constituye un mínimo», a partir del cual el legislador sectorial está llamado a establecer requisitos conformes con dicha garantía, concretando las formalidades precisas para que el documento en el que se deja constancia de los hechos pueda desplegar el efecto probatorio pretendido. Ciertamente el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 no establece ni siquiera de forma orientativa (como tampoco lo hacía el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) cuáles deban ser dichas formalidades por lo que debe entenderse que existe amplia libertad para que puedan adaptarse en función de las peculiaridades de cada procedimiento. En efecto, la STC 161/2016, de 3 de octubre que analizaba la fuerza probatoria de los «partes disciplinarios» que los funcionarios de prisiones emiten, insiste en esta cuestión, al afirmar que para que la versión de los hechos

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 219/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

relatados por el funcionariado goce de veracidad, como prueba "privilegiada", ha de haberse emitido observando los requisitos legales exigidos para su validez, es decir, debe respetarse el procedimiento legalmente establecido, so pena de perder la declaración funcional dicho valor probatorio.

Reiteramos que, entre las condiciones y formalidades legales que pueden destacarse están las que siguen, según dijimos en el dictamen referido: «En primer lugar, que el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario, refleje estos hechos documentalmente, con claridad y precisión, quedando fuera del relato las valoraciones subjetivas, las calificaciones jurídicas, las opiniones o los juicios de valor. El informe de que se trate, debe consignar, solamente, los datos y elementos fácticos que permitan adquirir la convicción, por el órgano competente, respecto a la conducta reprochada y a elementos de imputabilidad y de culpabilidad. Por ello, este relato de los hechos no puede consistir en una fórmula estereotipada, redactada en formularios genéricos sin atender a las características específicas del caso concreto. En segundo lugar, los hechos han de ser comprobados, directamente, por el funcionario que emite la declaración de los mismos - apreciación directa-. No cabe que el relato sea de hechos percibidos por un tercero, incluso cuando ese tercero fuera un funcionario. Así, el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario debe reflejar hechos objetivos, presenciados "in situ" y, constatados material y directamente por el funcionario interviniente, como resultado de su propia

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 220/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



y personal observación, sin hacer constar deducciones, opiniones, apreciaciones, consecuencias e hipótesis. Es decir, que la actividad del funcionario debe limitarse a recoger los hechos y describirlos, dejando el enjuiciamiento para el órgano competente.»

Por tales razones, al igual que expusimos en dichos dictámenes, debe mejorarse el precepto comentado, siendo así que la llamada presunción de veracidad de las actas a las que el mismo se refiere no opera, sin más, por los "hechos contenidos en ellas", como se afirma en el artículo 149.2.

70.- Título y apartado 3 del artículo 151. El examen de este artículo lleva a formular las dos observaciones que siguen.

A) En lo que se refiere al **título del artículo**, sería más completo formulado en estos términos o similares: "*Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sin título preceptivo o contraviniéndolo*".

B) Por otro lado, el **apartado 3** de esta norma dispone lo siguiente: "*Las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística consistirán en la prohibición de iniciar o de continuar la actuación en curso, cese de suministros, desmantelamiento de servicios, infraestructuras o instalaciones análogas, demolición total o parcial, desmonte, reconstrucción, reagrupación de parcelas, y cuantas sean necesarias en función del contenido y el alcance de la ilegalidad. Reglamentariamente se concretarán las medidas pertinentes*".

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 221/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El último inciso (“Reglamentariamente se concretarán las medidas pertinentes”), tal y como está expresado, evoca una especie de cheque en blanco a favor del reglamento. En efecto, dicho inciso contiene una amplia y vaga remisión que resulta especialmente abstracta, de una parte, al confiar por entero al futuro reglamento la regulación de las medidas y, de otra, al referirse a ellas con un término tan indeterminado como las “pertinentes”. Como ya hemos indicado varias veces a lo largo de este dictamen, el Tribunal Constitucional viene subrayando que la llamada a la colaboración del Reglamento no puede ser incondicionada, ya que por su rango estas normas no cuentan con un poder omnímodo para incorporar en ellos cualquier regulación de este tipo de medidas ablatorias o restrictivas de derechos, ni las consecuencias anudadas a las mismas. En este sentido, debe recordarse que la remisión normativa (de Ley a Reglamento) no equivale a habilitación legal y que ésta debe realizarse con algún grado de concreción para evitar extralimitación por parte del Reglamento. El efecto al que aludimos resulta evitable, eliminando la indeterminación mediante la sustitución de la expresión comentada (las pertinentes) por “estas medidas”, esto es, las que están enunciadas en el precepto, junto a lo cual deben añadirse los elementos que ayudarán al Reglamento a orientar su contenido regulatorio.

71.- Artículo 152, apartado 6, párrafo segundo . Al abordar el procedimiento para el restablecimiento de la legalidad territorial urbanística, el párrafo analizado establece lo siguiente:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 222/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

“Transcurrido el plazo concedido al efecto sin haberse instado la legalización con la documentación necesaria o sin haberse ajustado las obras o usos al título concedido, se continuará el procedimiento de restablecimiento, ordenando las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística. No obstante, con carácter previo a la continuación del procedimiento, la Administración pública actuante podrá acordar la imposición sucesiva de hasta doce multas coercitivas mensuales y cuya cuantía, en cada ocasión, se fijará en el acto que las acuerde entre seiscientos y cinco mil euros en función de la entidad de las obras ejecutadas.”

Dicha regulación se corresponde, en principio, con lo establecido en el artículo 182.4 de la LOUA y 47.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, cabe señalar que la regulación vigente resulta más clara en cuanto a los presupuestos que legitiman la imposición de multas coercitivas y a la periodicidad con la que se pueden imponer.

En efecto, mientras que la norma comentada contempla la imposición de tales multas “ *con carácter previo a la continuación del procedimiento* ” (en el que se ordenarían las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística), en los dos preceptos antes referidos se indica que procede la imposición de multas coercitivas si transcurrido el plazo concedido al efecto no se hubiere procedido aún a instar la legalización (señalamos también que la vigente regulación contempla que dicho plazo pueda

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 223/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ampliarse por una sola vez, sin que la norma proyectada se ocupe de esta cuestión). Además, el precepto ahora comentado utiliza erróneamente la expresión "imposición sucesiva de hasta doce multas coercitivas mensuales", la cual podría interpretarse de modo que cada mes pueden imponerse doce multas de esa naturaleza, sin que se fije un tope, cuando en realidad lo que se quiere pre scribir es lo que actualmente disponen los referidos preceptos, esto es, que procederá la imposición de hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes, de manera que una vez impuesta la duodécima multa coercitiva sin haber instado la legalización, o realizado el ajuste en los términos previstos en la licencia o en la orden de ejecución, como indica el artículo 47.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma, se ordenará la reposición de la realidad física alterada a costa del interesado. No puede ser de otra manera, en este punto recordamos que las multas coercitivas se conciben en el artículo 100 de la Ley 39/2015 como un medio de ejecución forzosa por las Administraciones Públicas que en todo caso ha de respetar el principio de proporcionalidad.

Dicho lo anterior, incluso cabe cuestionar el empleo de multas coercitivas en estos supuestos apelando a la doctrina que este Consejo Consultivo estableció desde su dictamen 64/1995, referido a un supuesto en que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma contemplaba la posibilidad de imponer multas coercitivas a los sujetos obligados que no aceptaran regularizar una determinada situación en los términos propuestos por la autoridad competente. En tal supuesto, el

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 224/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejo Consultivo expresó que tal concepción estaría lejos de la naturaleza que la Ley atribuye a la multa coercitiva como forma de ejecución forzosa de los actos administrativos, ya que la finalidad de las multas coercitivas no puede ser obtener la "conformidad" del sujeto obligado, esto es, no pueden concebirse como instrumento intimidatorio para tal fin, pues ello no sería constitucionalmente legítimo. En el mismo sentido, nos remitimos a lo expuesto en los dictámenes 56/1996, 462/2010, 422/2011. En el dictamen 73/2014 señalamos que aun teniendo en cuenta que las multas coercitivas no tienen naturaleza sancionadora y son instrumentos de ejecución, deben atenderse determinadas exigencias en su regulación, de manera que la mención al obligado respeto del principio de proporcionalidad y a un límite cuantitativo (en ese caso porcentual del 5% del importe al que se refiere el precepto, o el establecimiento de un límite subsidiario de 3.000 euros por multa), supone un margen excesivamente amplio. En esta dirección el Consejo Consultivo subraya que desde el punto de vista sistemático que no resulta correcto que la regulación de las multas coercitivas se regule en el título dedicado a las infracciones y sanciones, ya que como este Consejo Consultivo ha reiterado en diversas ocasiones, las multas coercitivas no tienen la naturaleza de sanción, aunque su empleo pueda presentar alguna conexión con el régimen sancionador y en ellas deba observarse el principio de proporcionalidad.

Entendemos que la vigente regulación legal confirma la interpretación que ha venido sosteniendo este Consejo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 225/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consultivo sobre la naturaleza, finalidad y supuestos en que pueden ser empleadas las multas coercitivas. En el dictamen 553/2017 volvimos a recordar que el artículo 103 de la Ley 39/2015 prevé la imposición de multas coercitivas "para cumplir lo ordenado", en los siguientes supuestos: a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente. c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona. Tal y como señala el Consejo Consultivo en dicho dictamen, las multas coercitivas no tienen una función punitiva o represiva, aunque de las mismas se deriven consecuencias gravosas. En este sentido, como indica la STC 215/2016, de 15 de diciembre (FJ 8), hay que destacar que el Tribunal Constitucional ha negado que tales multas respondan a una función retributiva cuando « *las medidas impugnadas tenían la finalidad de constreñir a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta (STC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2), perseguían la simple aplicación del ordenamiento por la Administración competente (STC 181/1990, de 14 de noviembre, FJ 4) o, en fin, tenían como único objetivo restablecer la legalidad conculcada (STC 119/1991, de 3 de junio, FJ 3).*»

En la referida STC 215/2016 (*ibidem*) la multa coercitiva «*consiste en un medida de constreñimiento económico adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 226/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



dispuesto en la decisión administrativa previa », de manera que está ligada a la autotutela ejecutiva de la Administración y con ella se constriñe a « *la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y mediando la oportuna conminación o apercibimiento*» (STC 239/1988, FJ 2).

Por las razones expuestas, el Consejo Consultivo considera que la multa coercitiva no debería concebirse en este caso como instrumento con "carácter previo", como indica el artículo objeto de esta observación, bajo el presupuesto de no haberse instado la legalización. En caso de que subsistiera en este supuesto, la redacción debe modificarse para salvar los problemas que hemos apuntado.

72.- Artículo 154. *Mutatis mutandis* reiteramos lo dicho en la observación anterior sobre la multas coercitivas, aunque en estos casos no tienen como presupuesto el hecho de no haber instado la legalización. Así, en el apartado 1 no se concreta la cuantía, el límite ni la periodicidad, en el apartado 2 sí se concreta la cuantía y la periodicidad, pero no se impone un tope y en el apartado 3 se acude nuevamente a la errónea expresión "hasta doce multas coercitivas mensuales", cuando entendemos que lo que se quiere contemplar es la posibilidad de imponer hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes.

73.- Artículo 155. El apartado 5 de este artículo dispone que "reglamentariamente se desarrollarán las causas de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 227/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



imposibilidad legal o material y el procedimiento que lo regule". Exceptuando los aspectos procedimentales y sustantivos que se abordan en los apartados 2, 3 y 4, cabe afirmar que la disciplina de la imposibilidad legal o material de ejecución es prácticamente una regulación en blanco, pese a que se cuenta con una casuística y doctrina jurisprudencial que podría llevar a enumerar distintos supuestos, a reserva del desarrollo reglamentario. Únicamente en el apartado 4 se menciona la imposibilidad legal que deriva de una innovación en la ordenación, como bien afirma en su informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Por ello se considera que el precepto debe contemplar una mínima regulación que guíe el futuro desarrollo reglamentario.

74.- Artículo 156, apartado 3. La mención al límite temporal del artículo 153 no es del todo precisa. Quizá debiera citarse el artículo 153.1, dado que el límite temporal no opera en los supuestos del artículo 153.2.

75.- Artículo 158, apartados, 3, 4, 7 y 9 . La lectura de estos preceptos nos lleva a realizar las observaciones que siguen.

A) El apartado 3 dispone lo siguiente: "Si las actuaciones inciden tanto en las competencias autonómicas como en las municipales sobre el restablecimiento de la legalidad, tendrá preferencia la Administración que primero inicie el procedimiento, que deberá comunicarlo de inmediato a la otra para que se abstenga de proseguir, sin perjuicio de poder iniciarlo en el caso de no haberlo hecho, quedando en todo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 228/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

caso suspendido el incoado con posterioridad a resultados de la resolución del primero”.

Aun comprendiendo la dificultad para articular la competencia de una u otra Administración en este punto, debería reconsiderarse el criterio de la preferencia de la Administración que primero inicie el procedimiento. La competencia debería estar predeterminada con arreglo a un criterio que no dependa de qué Administración se anticipa en la iniciación.

B) En lo que respecta al **apartado 4**, debería revisarse la expresión “La sustitución de la Comunidad Autónoma”, pues, en puridad, el precepto se refiere al ejercicio autonómico por sustitución de competencias locales. Esta observación se hace extensiva el artículo 171.3.

C) Asimismo, en el **apartado 7**, debería revisarse la mención que se hace a la “titularidad de las competencias municipales”, pues el precepto alude a la delimitación de competencias entre los órganos municipales en esta materia, optando por una remisión semejante a la que se prevé en el artículo 171.5 para resolver los procedimientos sancionadores.

D) Por otro lado, el **apartado 9** dispone que “quedan a salvo las competencias que correspondan a las diversas Administraciones para ejercer las potestades de restablecimiento de la legalidad que les confieran las distintas leyes sectoriales contra las mismas actuaciones por razones diferentes de la vulneración de la ordenación

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 229/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



territorial y urbanística". El precepto es inane, ya que la salvedad que realiza no es sino consecuencia obligada del reparto competencial que deriva del bloque de la Constitucionalidad. El problema es que, al indicar que quedan a salvo dichas competencias, el legislador andaluz se estaría colocando en una posición de supraordinación, como si la cuestión regulada se decidiera desde una instancia de coordinación, desde la que cabría decidir lo contrario, cuando no es así. Por ello, procede reformular el precepto en los siguientes o similares términos: "Los órganos competentes para el restablecimiento de la legalidad garantizarán el pleno respeto a las competencias que correspondan a otras Administraciones... que les confieran las leyes sectoriales...".

76.- Capítulo IV del título VII . Abordamos el examen de este capítulo, señalando que en la exposición de motivos se destaca que la regulación del régimen sancionador se caracteriza por una simplificación de los tipos básicos de infracciones y sanciones que además actualiza y que incorpora el régimen de infracciones y sanciones que se habían incluido en nuestro marco normativo a través del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, incorporando, asimismo, las novedades del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, en relación con la potestad sancionadora y actuaciones no necesitadas de título habilitante.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 230/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Antes de formular las observaciones correspondientes al régimen de infracciones y sanciones previsto en este capítulo, traemos a colación las consideraciones formuladas en el dictamen 240/2018 sobre esta misma materia. Al igual que hicimos en el dictamen 482/2017 (con cita del dictamen 826/2015), conviene recordar que este Consejo Consultivo ha reiterado, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que « el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege* », que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo».

La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, *« tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente estableci-*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 231/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dos por la ley » (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que « desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5).

La garantía material, por su parte, « aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones » (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), « la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación *ex ante* de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador », vulneración que « afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)».

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 232/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En esta línea, la Ley 40/2015 dispone en su artículo 27.1 que *“sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”*, y añade en su apartado 2 que *“únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”*. Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, *“sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla”* (apdo. 3 del mismo artículo).

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo viene subrayando en su doctrina que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle.

Abundando en lo anterior, recordamos que en el dictamen 126/2018 este Consejo Consultivo señala que, tratándose de la potestad punitiva de la Administración, la exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una norma con rango de ley; no siendo así se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. Como se indica en dicho dictamen, se trata de respetar el denominado *“principio de tipicidad”*, que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 233/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de "tipos abiertos" o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *«la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador»* (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Del mismo modo, en el dictamen antes citado, recordamos que el Tribunal Supremo ha subrayado en numerosas sentencias que el legislador debe dar cumplimiento a las exigencias cons-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 234/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

titucionales antes referidas, determinando los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones, precisando de la manera más exacta posible el núcleo de comportamientos considerados ilícitos y el de sus respectivas sanciones. En este orden de ideas, el Tribunal Supremo subraya lo siguiente:

«Es un hecho, que deliberadamente o por simple imprevisión, existen en nuestro ordenamiento numerosos ejemplos de prohibiciones que, por deficiencias técnicas del régimen sancionador u otras causas no han llegado a traducirse en una respuesta de este carácter, y no es dable en tales supuestos suplir a nivel jurisdiccional las insuficiencias normativas en esta materia, tratando a toda costa de sancionar comportamientos prohibidos bajo la discutible imperatividad del binomio prohibición-sanción, pues no siempre la eficacia coercitiva de un mandato incumplido o de una prohibición no respetada determina una infracción sancionable, sustituida bien por una ejecución forzosa o por la inoperancia de lo realizado en contra de la prohibición» (STS de 28 de abril de 1998).

En este sentido, se ha destacado también que el mismo efecto antes referido se produce cuando el criterio con que pretende fijarse la tipificación o su graduación se determina con términos tales como "la trascendencia de los hechos" o "su significación", no tanto por el contenido más o menos indeterminado del concepto, sino porque deja en manos del órgano decisor la calificación como leve, grave o muy grave del incumplimiento, con unos parámetros referenciales tan amplios y tan

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 235/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

proclives a la inseguridad (STS de 10 de junio de 1998), lo que es susceptible de favorecer la proliferación de zonas de incertidumbre que hagan inviable su control judicial efectivo.

En suma, se insiste en que las limitaciones a la potestad sancionadora impuestas por la Constitución constituyen una expresión del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional y salvaguardan los derechos de los ciudadanos frente a eventuales manifestaciones de la potestad punitiva de la Administración cuando la intervención de ésta no se ajusta a las previsiones constitucionales.

Desde la óptica apuntada este Consejo Consultivo realizará las observaciones que procedan, aunque algunos preceptos traigan causa de la normativa vigente, en la medida en que se aprecien razones para la mejora técnica del régimen sancionador, considerando especialmente los aspectos de seguridad jurídica, todo ello en coherencia con el planteamiento anunciado con carácter general al comienzo de este fundamento jurídico.

Dicho lo anterior formulamos las siguientes observaciones:

A) Sobre la necesidad de realizar un esfuerzo para introducir mayor precisión en la tipificación de las infracciones examinadas, compatible con la utilización de conceptos jurídicos indeterminados.

El Consejo Consultivo es consciente de la abundancia de conceptos jurídicos indeterminados en las leyes de ordenación del territorio y urbanismo de las Comunidades Autónomas, considerando la rica casuística subyacente. Quizá puede afirmarse

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 236/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que estamos en un ámbito complejo, en el que el legislador se ve obligado al empleo de conceptos jurídicos indeterminados y la utilización puntual de un lenguaje versátil, teniendo en cuenta que las normas son necesariamente abstractas y se remiten implícitamente a una realidad subyacente, y dentro de ciertos límites (STC 37/2018, de 23 de abril, FJ 3). Sin embargo, como hemos visto antes, el Consejo Consultivo viene insistiendo en sus dictámenes en que el legislador debe ser riguroso al definir las infracciones, obsequiando con el principio de *lex certa*, de manera que la indeterminación estará justificada cuando sea necesaria para que la norma se adapte a la realidad, contemplando aspectos difíciles de prever, como puede colegirse de la jurisprudencia constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha expuesto que el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, para que sea compatible con el artículo 25.1 de la Constitución Española, debe permitir que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia (STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4).

A este respecto, debería realizarse un mayor esfuerzo para que resulte posible la concreción del significado de algunas expresiones que son clave para calificar una determinada infracción como leve, grave o muy grave. Es el caso de la expresión "*falsedades u omisiones no sustanciales*" [art. 161.2.i)] o su envés "*falsedades u omisiones sustanciales*" [art. 161.3.h)]. Del mismo modo, el artículo 161 alude en su apartado 2.g) a las "*omisiones, inexactitudes o falsedades esenciales*" y en su apartado 3.b) a las "no esenciales".

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 237/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



También resulta relevante que el artículo 161.5 conceptúe las infracciones contra la ordenación del territorio como las definidas en los apartados siguientes cuando " *incidan en la ordenación del territorio* " (en concurrencia con las que contravengan la ordenación territorial), lo que puede plantear problemas relacionados con la delimitación de dichas infracciones con las infracciones urbanísticas definidas en los apartados anteriores. De hecho, como señala el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, al señalar que la técnica que se emplea resulta trascendente en la medida en que una conducta podría ser calificada como infracción en materia de urbanismo y también de ordenación del territorio, lo cual puede trascender incluso al plano de las competencias para imponer las correspondientes sanciones. En definitiva, salvo que se justifique que el grado de abstracción o indeterminación al que nos referimos es imprescindible, se debe realizar un esfuerzo de acotación en el sentido indicado.

B) Artículo 160, apartados 2, 3 y 4. La lectura de estos apartados suscita las observaciones que exponemos a continuación.

1. El **apartado 2 del artículo 160** establece lo siguiente: "Los reglamentos de desarrollo de esta ley podrán desarrollar el régimen de las infracciones, sanciones y responsables para su más concreta determinación, sin agravar, ampliar ni alterar lo aquí establecido."

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 238/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La dicción literal de este apartado contiene una tautología al repetir el objeto de la definición: Los reglamentos de "desarrollo" podrán "desarrollar". Por otra parte, este apartado viene a establecer el mismo principio (tipicidad) que se regula en el 27.3 de la Ley 40/2015, que es del siguiente tenor: "*Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes*". Esta disposición de la Ley 40/2015 resulta más completa y delimita de forma más específica y detallada la función regulatoria de los reglamentos de desarrollo, evitando la tautología referida al determinar su contenido, mediante los términos "especificaciones" o "graduaciones", así como su finalidad: "contribuyan a...". Dado que el artículo 27.3 de la Ley 40/2015 aborda un aspecto nuclear del régimen sancionador y constituye una norma estatal básica, se sugiere que el artículo 160.2 de la Ley proyectada adecúe con mayor exactitud su redacción a lo establecido en la Ley 40/2015 o bien se remita directamente a dicho precepto básico.

2. El **apartado 3 del artículo 160** dispone que: "*Si las actuaciones constitutivas de ilícito se realizaron al amparo de instrumento de ordenación o acto administrativo no cabrá sancionar hasta que sea anulado.*"

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 239/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Este precepto debería remitirse al artículo 156, en el que se mencionan los procedimientos de anulación. La remisión aconsejada ayudaría a una mejor comprensión de la actuación infractora, dado que trae su causa del instrumento urbanístico o acto administrativo que la autorizó. En definitiva, son dos planos de la misma situación y, por ello, quizá deberían coordinarse para favorecer su mejor entendimiento a través de la remisión.

Mayor problema genera su contenido sustantivo, que puede dar lugar a equívocos en relación con la calificación como infracción de la actuación realizada al amparo del instrumento de ordenación o del acto administrativo ilícito. Literalmente entendido, al señalar que "no cabrá sancionar hasta que sea anulado", el precepto parece considerar que existen dos momentos: uno primero en que no cabe sancionar (cuando aún no se ha anulado el instrumento de planeamiento o el acto) y otro, a partir de dicha anulación, en que sí procede la sanción. El precepto no parece tener en cuenta que la conducta no será acreedora de sanción en los supuestos en que falte la culpabilidad, sin perjuicio de que proceda acordar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

3. El **apartado 4 del artículo 160** señala lo siguiente: *"Toda acción u omisión tipificada como infracción territorial y urbanística en esta Ley dará lugar a la adopción de las medidas siguientes:*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 240/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

a) *Las precisas para la protección de la legalidad territorial y urbanística mediante el restablecimiento del orden jurídico perturbado.*

b) *Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal.*

c) *Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.*

d) *El inicio de los procedimientos de suspensión y anulación de los posibles actos administrativos legitimadores en los que pudiera ampararse la actuación ilegal."*

Las expresiones utilizadas en la norma ("las precisas", "las que procedan", "las pertinentes"), tienen una elevada dosis de indeterminación que no se corresponde con el sentido del precepto. Su lectura pudiera dar a entender que la determinación de lo que sea preciso, procedente y pertinente en cada caso, queda en manos de la Administración cuando se produzca el presupuesto de hecho, al margen de cualquier previsión normativa, lo que resultaría contrario al principio de "lex certa" y "lex previa" que impone el principio de tipicidad. Esta percepción podría eliminarse acomodando la literalidad del precepto con su espíritu y finalidad, lo que podría lograrse con una redacción similar a la siguiente:

"Toda acción u omisión tipificada como infracción territorial y urbanística dará lugar a la adopción de las medidas siguientes en los casos y en los términos previstos en esta Ley:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 241/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



a) *La protección de la legalidad territorial y urbanística mediante el restablecimiento del orden jurídico perturbado.*

b) *La exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativa o penal.*

c) *El resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.*

d) *El inicio de los procedimientos de suspensión y anulación de los posibles actos administrativos legitimadores en los que pudiera ampararse la actuación ilegal."*

C) Artículo 161, apartado 2, párrafo b), y apartado 3, párrafo a). Exponemos seguidamente las dos observaciones que suscitan los preceptos mentados en distintos apartados.

1. El artículo 161, apartado 2.b), establece lo siguiente: "El incumplimiento del deber de contar en las obras u otras actuaciones con copia de la licencia o título habilitante o declaración responsable ". Se sugiere sustituir el término "contar" por el de "disponer".

2. El apartado 3 del mismo artículo 161 dispone que son infracciones urbanísticas graves las siguientes:

"a) *La realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos."*

El precepto no distingue si merecen igual calificación las actuaciones legalizables y las no legalizables, lo que pudiera

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 242/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



provocar la duda de si ambos supuestos merecen idéntico reproche sancionador. Para mejor cumplimiento del principio de taxatividad de las infracciones y sanciones se sugiere, por tanto, que se especifique este extremo.

Por otro lado, siempre y cuando puedan quedar identificadas las conductas infractoras sin apelación genérica al incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley (así lo viene señalando este Consejo Consultivo), se echa en falta la inclusión de una cláusula residual o de cierre que permita sancionar como infracción leve el incumplimiento de otras obligaciones distintas de las mencionadas en los tipos analizados.

D) Artículo 163. Se regulan en este precepto las "sanciones accesorias", en los siguientes términos:

"1. A las infracciones graves y muy graves, además de multas, se les podrán imponer las siguientes sanciones accesorias:

a) Prohibición de contratar con la Administración pública correspondiente.

b) Inhabilitación para ser beneficiario de medidas de fomento de actuaciones de urbanización o edificación. Ello con independencia de que además proceda la pérdida de los beneficios ya recibidos en relación con los actos constitutivos de la infracción.

c) Prohibición de ejercicio del derecho de iniciativa para las actuaciones de transformación urbanística o para la atribución de la actividad de ejecución y de participación en cual-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 243/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



quier otra forma en iniciativas o alternativas a éstas, formuladas por persona propietarias o terceros."

Ciertamente estas tres medidas son auténticas sanciones no sólo porque es innegable su naturaleza aflictiva, sino también porque no tienen por finalidad el restablecimiento de la legalidad conculcada.

Nuestro ordenamiento (más singularmente, el Código Penal) reserva la calificación como "accesorias" (arts. 54 a 57 CP) para regular aquellas penas que añaden a las penas principales nuevos efectos punitivos y que constituyen consecuencia complementaria, indefectible y automática a la pena principal, con la finalidad de incrementar sus efectos perjudiciales. En el supuesto ahora contemplado nos referimos a sanciones completamente distintas de la principal (la multa) y tampoco ésta implica directamente la imposición de aquéllas. En el sistema sancionador que prevé la norma proyectada, además de las multas pueden imponerse las sanciones accesorias mencionadas en función de las circunstancias que concurran, aunque la caracterización de las sanciones "accesorias", en el sentido jurídico-técnico del término, remite a lo "complementario" o "adicional".

La primera sanción accesoria que contempla el precepto es la prohibición de contratar con la Administración. En la normativa de contratos no aparece esta medida anudada en todos los casos a la comisión de una infracción, sino que su finalidad viene a ser preventiva de ejecuciones defectuosas o inco-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 244/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rectas de los contratos públicos. Ello no excluye su posible naturaleza sancionadora si bien, en cualquier caso, no se fundamentan en la comisión de una infracción, sino en la imposición de la sanción. Por ello la Ley de Contratos exige de forma diferenciada, de una parte, la expresa declaración de inhabilitación contractual y, de otra, la resolución sancionadora de la que trae causa. Es decir, la sanción (que no la infracción) constituye su presupuesto, pero esta resolución no declara tal efecto de forma necesaria ni automática sino que debe declararse de forma expresa.

La segunda sanción accesoria es la inhabilitación para ser beneficiario de medidas de fomento de actuaciones de urbanización o edificación, y está prevista en el apartado 1, párrafo b). El problema que plantea esta sanción es su efectividad respecto de medidas de fomento convocadas por Administraciones distintas de la sancionadora. Además, cabe afirmar que el empleo del pretérito imperfecto del modo subjuntivo en el último inciso de este mismo párrafo ("Ello con independencia de que además procediera la pérdida de los beneficios...") podría generar dudas sobre su significado.

Por otro lado, desde el punto de vista técnico, debería revisarse la expresión con la que se inicia el precepto comentado: "A las infracciones graves y muy graves... se les pondrán imponer las siguientes sanciones accesorias ". Aunque parezca obvio, hay que señalar que las sanciones accesorias se imponen a los infractores por los actos u omisiones tipificados como tales infracciones.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 245/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



E) Artículo 164, apartados 2, y 3, párrafos a) y b). Este artículo lleva a formular las observaciones que a continuación exponemos.

1. El apartado 2 dispone lo siguiente:

“De no existir circunstancias atenuantes o agravantes, la sanción se impondrá en su grado medio.

Cuando se aprecie alguna circunstancia agravante o atenuante, la sanción se impondrá por una cuantía de la mitad superior o inferior de la correspondiente extensión legal, respectivamente, fijándose la misma en función de la ponderación de los criterios establecidos en la normativa de régimen jurídico del Sector Público, junto a la gravedad de la actuación, la cuantía económica de la misma, los valores a proteger, el beneficio obtenido por sus responsables, y cualquier otro que sirva para individualizar la sanción proporcionada a las circunstancias del hecho y del responsable”.

En primer lugar, suscita duda la referencia de la sanción al grado medio, pues lo que el artículo 162 contempla son tres escalas con cuantía mínimas y máximas para las sanciones leves, graves y muy graves.

Por otro lado, el Consejo Consultivo viene señalando que también en los criterios de graduación resulta exigible una mayor precisión que garantice el principio de proporcionalidad de las sanciones, de manera que los operadores jurídicos puedan conocer el significado de tales términos. En este caso

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 246/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(aunque sea como elemento de cierre) se apela a "cualquier otro que sirva para individualizar la sanción proporcionada a las circunstancias del hecho y del responsable", lo cual supone una indeterminación incompatible con el papel que la Ley está llamada a cumplir en el establecimiento de los criterios de graduación de las sanciones.

2. Según el apartado 3, párrafo a), constituye circunstancia agravante el hecho de "prevalerse, para la comisión de la infracción, de la titularidad de un oficio o cargo público, salvo que el hecho constitutivo de la misma haya sido realizado, precisamente, en el ejercicio del deber funcional propio del cargo u oficio".

Esta expresión es susceptible de inducir a equívocos, pues podría entenderse que la salvedad significa que la conducta no es antijurídica si se ha realizado en el ejercicio del cargo u oficio. Y aunque no sea así, debería especificarse su consecuencia jurídica, el procedimiento y la autoridad competente para exigir esta responsabilidad.

Por otro lado, debería revisarse la redacción en el **párrafo b)** de este mismo apartado, en el que se aprecia una falta de coordinación al expresar en el inciso "o mediación de soborno".

F) Artículo 165, apartado 2. Aunque se deduzca del contexto, la redacción omite el complemento del verbo "exigirá" (se exigirá el decomiso).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 247/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



G) Artículo 167, apartado 4. Este precepto dispone lo siguiente:

“Al responsable de infracciones de esta Ley y de las tipificadas en otras se le aplicará lo dispuesto en los apartados anteriores, salvo que esas otras leyes establezcan otra cosa”.

La expresión *“las tipificadas en otras”* parece referida a otras leyes, dada la alusión genérica que a ellas se hace al final de este apartado (*“...otras leyes establezcan otra cosa”*). Sin embargo, no se comprende el contenido sustantivo de este párrafo en tanto que ningún poder de vinculación puede tener una Ley sobre otras.

H) Artículo 167, apartado 5. Este precepto establece lo siguiente: *“En caso de infracciones continuadas, se podrá imponer una única sanción...”*.

Según el artículo 29.6 de la Ley 40/2015, las infracciones continuadas consisten en la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. En estos casos procede una única sanción y no una sanción por cada una de las infracciones cometidas, pues todas ellas constituyen, en unidad de propósito, una única infracción. La sanción única en este caso no es una opción ni una posible alternativa para la Administración, que pueda elegir entre imponer una sanción o varias. Por esta

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 248/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



razón debe sustituirse el verbo "podrá" (que indica tal opción) por "se impondrá".

I) Artículo 168, apartado 2. Esta norma establece que si la persona jurídica responsable se extinguiera antes de ser sancionada, "se considerarán responsables las personas físicas que, actuando por ella, determinaron que cometiera la infracción".

El verbo "determinaron" resulta inespecífico por lo que se sugiere su sustitución por "hicieron posible".

J) Artículo 169, apartados 1 y 2, párrafo b). Sobre este artículo formulamos dos observaciones.

1. El apartado 1, al regular la prescripción se realiza una remisión a la "normativa del régimen jurídico del sector público". El precepto resultaría más preciso y favorecería el mejor conocimiento por parte de los destinatarios de la norma si se remitiera a la Ley 40/2015 y, más específicamente, al precepto que en ella se regula la prescripción de las sanciones, esto es, al artículo 30. **Esta misma observación se extiende a los artículos 170 y 172.1 en relación con la referencia a la normativa de procedimiento administrativo común (Ley 39/2015).**

2. Resulta igualmente impreciso el **apartado 2, párrafo b),** en lo que se refiere a la desestimación presunta del recurso

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 249/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de alzada, imprecisión que cabría eliminar remitiéndose al apartado 3 del citado artículo 30 de la Ley 40/2015.

K) Artículo 170, apartados 2, 3 y 4. La lectura de este artículo suscita varias observaciones, que se exponen a continuación en distintos apartados.

1. El apartado 2 dispone: *“Cuando los hechos constitutivos de infracción den lugar también a procedimiento de restablecimiento de la legalidad, el sancionador se coordinará con aquél y podrán unirse a cada expediente testimonios de lo actuado en el otro. Cabrá acordar la suspensión del procedimiento sancionador hasta que sea firme la resolución del de restablecimiento de la legalidad cuando sea necesario para la determinación de la infracción o sus consecuencias y evitar contradicciones. Durante tal suspensión se interrumpirán los plazos del procedimiento y de prescripción de la infracción.”*

En tanto que la posibilidad de suspensión que establece el precepto se configura como una potestad discrecional (queda supeditada a que sea necesaria la resolución del restablecimiento de la legalidad para la determinación de la sanción), en lugar de utilizar la expresión “cabrá acordar” (que pudiera emplearse para el ejercicio de potestad reglada) podría sustituirse por “podrá acordarse”.

Por otra parte, en cuanto a la interrupción de los plazos y de la prescripción de la infracción, con el propósito de eliminar los problemas interpretativos en relación al cómputo del

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 250/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



plazo de suspensión y, más concretamente, la fijación del *dies a quo*, debe especificarse el momento concreto en que se produce este efecto, mediante la eliminación de la indeterminación en cuanto al cómputo que encierra la expresión "durante tal suspensión".

2. El apartado 3 dispone lo siguiente: " *Cuando, con ocasión de la tramitación de los procedimientos sancionadores aparezcan indicios del carácter de delito del hecho que motivó su incoación, el órgano competente para resolver pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la Autoridad Judicial, suspendiendo la tramitación del procedimiento sancionador hasta la notificación de la resolución del Ministerio Fiscal o del pronunciamiento firme de la autoridad judicial. Todo ello, sin perjuicio de la tramitación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad.*"

Dada la pretensión de regular todos los aspectos que puedan influir en el desarrollo del procedimiento desde la óptica aquí considerada, se echa en falta el precepto actualmente establecido en el artículo 195, apartado 4, párrafo segundo, de la LOUA, según el cual: " *Igual suspensión del procedimiento sancionador procederá desde que el órgano administrativo tenga conocimiento de la sustanciación de actuaciones penales por el mismo hecho.*"

Por otro lado, este apartado utiliza la expresión "indicios del carácter de delito", que podría simplificarse sustituyéndola por "indicios de delito". Por tanto, debe incorporarse una norma en el sentido indicado.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 251/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



3. El apartado 4 dispone: *“ Declarada en la resolución la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados a la Administración, su cuantificación podrá realizarse en procedimiento complementario, en los términos previstos en la normativa de procedimiento administrativo común.”*

Debe tenerse en cuenta que la regulación sustantiva de la responsabilidad patrimonial se encuentra contenida en la Ley 40/2015 y que, al haberse dictado en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado, no sólo es necesaria la remisión a esta normativa básica, sino que la Comunidad Autónoma carece de competencia para regular -ni siquiera por vía de desarrollo- esta materia.

L) Artículo 171, apartado 7. Según este apartado, la competencia establecida en este artículo no obsta a las sanciones que, por infracciones concurrentes, corresponda imponer a otras Administraciones y órganos de acuerdo con otras leyes. Ninguna objeción de fondo puede plantear la norma, pero debe darse otra redacción porque con la actual el legislador andaluz se estaría colocando en una posición de supraordinación, como si la cuestión regulada se decidiera desde una instancia de coordinación, desde la que cabría decidir lo contrario.

77.- Artículo 173, apartado 3. Al regular la *“ situación de asimilado a fuera de ordenación ”*, el apartado comentado establece lo que sigue: *“ Las edificaciones irregulares a las que se refiere el apartado 1 no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 252/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación salvo las previstas en el apartado siguiente."

Sin embargo, la finalidad del apartado siguiente no es regular o concretar tales obras, sino precisar que no procede el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación en los tres supuestos que en él se describen. El segundo de esos supuestos se refiere a las edificaciones que no reúnen (debería decir reúnan) las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina, "salvo que previamente se hubieran realizado por orden del Ayuntamiento las obras necesarias para alcanzar dichas condiciones". Entendemos que el apartado 3 se refiere precisamente a estas obras, pero en vez de utilizar una remisión tan intrincada, debería aludir directamente a las obras realizadas por orden del Ayuntamiento para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

78.- Disposición adicional cuarta. En esta disposición se regula la desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico. Concretamente, sus dos primeros apartados establecen lo siguiente:

"1. Se entenderá que han sido objeto de desafectación tácita los tramos de vías pecuarias que hubieran adquirido las características del suelo urbano definidas en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía a la fecha de entrada en vigor de la misma y que hayan sido cla-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 253/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sificados como urbanos por el planeamiento general vigente, quedando exceptuados del régimen previsto en la sección 2ª del capítulo IV del título I del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por Decreto 155/1998, de 21 de julio

2. La previa clasificación de la vía no impide la desafectación tácita regulada en el apartado anterior, que conllevará la desclasificación automática de los tramos afectados.”

El informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía subraya que debe de tenerse en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado en contra de facilitar la desafectación tácita como consecuencia de los actos clasificatorios urbanísticos, por considerarla contraria a los artículos 10 y 17 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que tiene carácter básico ex art. 149.1.23.ª de la Constitución. Como señala dicho informe, el artículo 10 de la citada Ley únicamente permite la desafectación de los terrenos de vías pecuarias “que no sean adecuados para el tránsito del ganado” ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el título II de dicha Ley.

Ciertamente sería la Comunidad Autónoma, y en virtud de Ley, la que exceptúa la aplicación del capítulo IV del título I del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero no lo hace con carácter puntual, de manera que la modificación debería tener reflejo en la normativa específica que regula un procedimiento especial de desafectación de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 254/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los referidos tramos clasificados como urbanos por el planeamiento general.

En cualquier caso, la expresión "desafectación tácita" puede resultar equívoca en tanto que resulta proveniente de la doctrina, que la viene utilizando de forma ambivalente: unas veces la equipara a los supuestos de afectación derivada de la aprobación definitiva del PGOU y de procedimientos de expropiación forzosa y otras, de la afectación que resulta como consecuencia del uso continuado de determinados bienes a un uso o un servicio público.

A juicio de este Consejo Consultivo, para aludir a los dos primeros supuestos (afectación que deriva de la aprobación del planeamiento y de la expropiación forzosa) el término más preciso, por resultar adecuado a su significado semántico, es el de "afectación implícita". Y ello es así porque en esta modalidad la afectación es una consecuencia directamente derivada de actos administrativos dictados con una finalidad distinta, pero que producen, entre otros efectos, el de la afectación. Es decir, la utilización de este término (afectación "implícita") viene a significar o a evocar aquella situación en que la vinculación de un bien a un fin público deriva de otra actuación jurídica de la Administración titular del bien, que, sin aludirla de forma expresa e inequívoca, la implica necesariamente. Sirva de ejemplo el artículo 66, apartado 2.c), de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), según el cual surtirá los mismos efectos de la afectación expresa la adquisición de bienes y derechos por expropiación

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 255/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción forzosa, de modo que los bienes o derechos expropiados "se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social ". El artículo 66.2.d) de dicha Ley regula otro ejemplo de afectación implícita en los siguientes términos: "La aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público".

El término "tácito" suele reservarse en Derecho Administrativo a aquellos supuestos en los que de la conducta de la Administración cabe deducir racionalmente la existencia de una voluntad que produce efectos jurídicos. A diferencia de ellos, en los actos presuntos y en los actos ficticios (caso del silencio administrativo) cabe deducir la voluntad de la Administración por indicación expresa de la ley y no por deducción racional.

En materia de bienes públicos, la doctrina viene entendiendo la afectación tácita como aquella en que se producen determinados actos materiales de vinculación efectiva (uso continuado durante veinticinco años, en el caso de los bienes locales) a un fin de uso general o de servicio público. Por tanto, si pudiera aplicarse un principio de paralelismo formal -que en este caso no es posible- la desafectación tácita podría consistir en su reverso: la desvinculación "material o de hecho" de los bienes a los fines de uso general o servicio público a los que vinieran afectados. Dicho de otro modo: el or-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 256/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

denamiento jurídico admite la afectación tácita (por uso continuado a un fin público) pero no la desafectación tácita (por el desuso continuado) en tanto que la pérdida de la condición de dominio público de los bienes no opera por prohibición expresa del legislador de forma tácita.

Partiendo de este razonamiento, puede convenirse con total naturalidad que el caso que se regula en la disposición adicional cuarta, objeto de este comentario, es distinto, ya que por su literalidad y sentido se refiere a un supuesto de "desafectación implícita".

La cuestión trasciende de un mero prurito doctrinal y pasa a resultar una cuestión de especial trascendencia: la desafectación tácita (entendida en el sentido que acaba de expresarse) no es posible en nuestro ordenamiento. El Consejo Consultivo, pues, sugiere la sustitución de un término por otro por resultar más acorde a su significado.

Aunque de conformidad con la disposición final segunda de la LPAP su artículo 69 no tiene carácter básico, no por ello debe dejarse de tener en cuenta que expresa una preferencia del legislador estatal en favor de que las desafectaciones tengan lugar de forma expresa, descartando así su modalidad "implícita" y, por supuesto, tácita. El precepto resulta contundente a juzgar por los términos imperativos de "deberá" y "siempre" que se utiliza en el apartado segundo:

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 257/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“1. Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público.

2. Salvo en los supuestos previstos en esta ley, la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa.”

No debe pasar desapercibido que el efecto inmediato de la desafectación es el cambio de calificación y régimen jurídico: los bienes se desvinculan del uso general al que estaban afectados y, con ello, pasan a calificarse como bienes patrimoniales, perdiendo con ello la protección que les proporciona la inalienabilidad, la inembargabilidad e imprescriptibilidad. Siendo posible la desafectación en los términos indicados, la reflexión aconseja que se reconsidere la modalidad elegida para proceder a la misma, esto es, que en lugar de elegir la desafectación implícita (incorrectamente denominada “tácita” en esta disposición adicional) se opte por la desafectación expresa.

79.- Disposición adicional quinta. Si se contrasta la regulación de las Comisiones Provinciales de Valoración que se efectúa en esta norma con respecto a la composición de dichas Comisiones, prevista en el Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones, en desarrollo de la disposición adicional tercera de la LOUA, cabe resaltar que presenta la novedad de la incorporación de “un representante, designado por el Decanato o Decanatos de

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 258/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Registradores de Andalucía, titular del Registro de la Propiedad”.

Dicha integración no está cubierta con la disposición adicional octava del TRLS, en el que se contempla la participación del Estado en la ordenación territorial y Urbanística. Lo que en dicha norma se prevé es que la Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. La misma disposición añade que cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En este caso nos referimos a la integración de un funcionario estatal como vocal, con voz y voto, en las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

El informe del Gabinete Jurídico subraya que los Registradores de la Propiedad son funcionarios del Estado y advierte de que es difícil aventurar cómo se dirimiría un eventual conflicto de competencias sobre esta cuestión. El informe cita al respecto diversas sentencias del Tribunal Constitucional y entre ellas, *mutatis mutandis*, la que declara que la Comunidad Autónoma carece de competencias para integrar a los Jueces de Primera Instancia en las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 259/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Desde el punto de vista competencial, recordamos que el artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía incluye entre la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma en materia de expropiación forzosa la creación y regulación de un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento. Nada puede objetarse a la novedad aludida desde la óptica de las garantías, dada la cualificación jurídica y técnica de los Registradores de la Propiedad. La exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa destaca la crucial importancia de la composición de estos órganos, llamados a fijar la indemnización correspondiente a los bienes expropiados. Por ello se debe arbitrar una composición de dichos órganos, caracterizados por su carácter permanente, especialización y colegiación. Estas ventajas "están supeditadas en todo al acuerdo que presida en la composición de estos órganos", dice la referida exposición de motivos. Sobre este particular nos remitimos a la STC 251/2006, de 25 de julio, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2527-2003, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con varios preceptos legales que regulan determinados aspectos del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, órgano administrativo de la Comunidad de Madrid que tiene atribuida la competencia de fijación del justo precio en las expropiaciones en las que la Administración expropiante se a la Comunidad de Madrid o un municipio de su territorio.

El problema es que hablamos de la integración de funcionarios públicos del Estado (STC 120/1992, de 21 de febrero, tan-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 260/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



to en lo relativo a la función pública que desempeñan, como en lo concerniente al régimen jurídico estatutario, y en parecidos términos la STC 207/1999, de 11 de noviembre) en un órgano de la Comunidad Autónoma. Y en este caso no estamos ante un órgano consultivo y de participación, como el que analiza la STC 84/2014, de 29 de mayo (integración de determinados representantes de la Administración General del Estado en el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi), en la que el Tribunal Constitucional destaca que se trata de un órgano participativo y de cooperación caracterizado por la nota de la voluntariedad y en términos dispositivos para el Estado, al que corresponde la decisión última acerca de su integración en dicho Consejo.

Aunque este Consejo Consultivo no desconoce que dicha integración se ha producido también en órganos similares de otras Comunidades Autónomas, la duda apuntada por el Gabinete Jurídico subsiste y no puede dejar de apuntarse, a falta de una jurisprudencia constitucional acabada en este punto, y estando como estamos ante un órgano con competencia resolutoria definitiva en el procedimiento expropiatorio, tal y como resulta de la propia disposición adicional quinta del Anteproyecto de Ley.

80.- Disposición transitoria octava, apartado 1. Bajo la rúbrica "Normativa aplicable con carácter supletorio", el apartado 1 de esta disposición transitoria establece lo siguiente:

"1. Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 261/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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.

b) 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.

c) Decreto 60/2010, de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía."

Sin entrar en la calificación de la norma como transitoria, ni en el calificativo que emplea (que trae causa de la disposición transitoria novena de la LOUA), resulta claro que en relación con el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, no puede hablarse de aplicación supletoria transitoria, ni de desplazamiento normativo. Cuando se apruebe un nuevo Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado como el vigente del Gobierno de la Junta de Andalucía, procederá la derogación expresa del anterior y no su desplazamiento.

81.- Disposición final segunda. A través de esta disposición se da nueva redacción al artículo 17.10.e) de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía. Como resultado de la misma, el dictamen preceptivo de este órgano

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 262/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en esta materia queda reducido a la modificación de instrumentos de ordenación urbanística que afecten a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, así como a los supuestos de suspensión de los instrumentos de ordenación urbanística general que competen al Consejo de Gobierno. En la vigente redacción, el dictamen preceptivo resulta exigible en los supuesto de "modificación de figuras de planeamiento que tenga n por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un plan". Dicha modificación sobre la que este Consejo no ha sido consultado es una opción política legítima, cuyo resultado se corresponde con el ámbito de intervención de otros Consejo Consultivos en materia urbanística. Lo anterior no significa que la modificación carezca de significado desde el punto de vista de la misión que el Estatuto de Autonomía encomienda al Consejo Consultivo como institución de autogobierno, no integrada en la Administración de la Junta de Andalucía, que actúa con independencia y plena autonomía para velar por la aplicación de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico. La referida posición institucional del Consejo Consultivo y las características que adornan el ejercicio de su función ha permitido que los Ayuntamientos consultantes comprueben que la tutela de los bienes jurídicos a los que sirven las zonas verdes, espacios libres y equipamientos puede garantizarse de manera independiente, sin merma alguna de la celeridad en la tramitación de las referidas modificaciones de planeamiento, prevaleciendo en todo caso el interés público. Desde esta

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 263/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



óptica, debería incorporarse al expediente un documento justificativo que explique con mayor detalle las razones de la modificación que se propone.

82.- Disposición final quinta. Aun teniendo en cuenta el plazo previsto para el desarrollo reglamentario y las normas transitorias que se incorporan al Anteproyecto de Ley, considerando la complejidad y alcance de la regulación, así como las novedades que se plantean, quizá debiera considerarse la posibilidad de ampliar la *vacatio legis* para determinadas materias objeto de regulación.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las legalmente previstas **(FJ II)**.

III.- En cuanto al contenido del proyecto, se formulan las siguientes observaciones, de las que se distingue:

A) Por las razones que se indican **deben modificarse los siguientes preceptos por ser contrarios a Derecho:**

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 264/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(1) Artículo 50, apartado 2.c) (Observación III.25) . (2) Artículo 92 (Observación III.43, A).

B) Por razones de seguridad jurídica, deben atenderse las siguientes objeciones:

(1) Artículo 158, apartado 3 (Observación III.75, A) . (2) Artículo 160, apartado 4 (Observación III.76, B.3) . (3) Artículo 161, apartado 3 (Observación III.76,C.2) . (4) Artículo 164, apartado 3, párrafo a) (Observación III.76.E.2) . (5) Artículo 170, apartado 2 (Observación III.76, K.1, último pfo.) . (6) Artículo 173, apartado 3 (Observación III.77) .

C) Por las razones que se indican deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:

(1) Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la "lex repetita" (Observación III.3) . (2) Artículo 2 (Observación III.7) . (3) Artículo 7, apartados 1,2 y 3 (Observación III.10, A y B) . (4) Artículo 10, apartados 3 y 4 (Observación III.12, A) y B) . (5) Artículo 15, apartado 3, en relación con el artículo 16, apartado 2 (Observación III.14) . (6) Observación sobre el desarrollo del deber de conservación del suelo rural o vacante de edificaciones (Observación III.15) . (7) Artículo 22, apartado 5 (Observación III.16) . (8) Artículo 31, apartado 1 (Observación III.18) . (9) Artículo 38, apartado 2 (Observación III.21) . (10) Artículo 45 (Observación III.23) . (11) Artículo 57, apartado 2 (Observación III.26) . (12) Artículo 58 (Observación III.27) . (13) Artículo 59 (Observación

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 265/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.28). (14) Artículo 61, apartados 2.c) y 4 (Observación III.29). (15) Artículo 69 (Observación III.30). (16) Artículo 74 (Observación III.31). (17) Artículo 78, apartado 8 (Observación III.35, B). (18) Artículo 85, apartado 3 (Observación III.37). (19) Artículo 86 (Observación III.38). (20) Artículo 88, apartado 2 (Observación III.39,B). (21) Artículo 90, apartados 3 y 4 (Observación III.41. B y C). (22) Artículo 91 (Observación III.42, B y D) . (23) Artículo 92 (Observación III.43,B). (24) Artículo 99, apartado 4 (Observación III.48) . (25) Artículo 99, apartado 6 (Observación III.48) . (26) Artículo 103, apartado 7 (Observación III.50) . (27) Artículo 104 (Observación III.51,B) . (28) Artículo 111 (Observación III.53). (29) Artículo 132, apartado 5, y apartado 7, último inciso (Observación III.56, A y B). (30) Artículo 138, apartado 1, párrafo a) (Observación III.29). (31) Artículo 138, apartado 5, segundo párrafo, en relación con el artículo 9, apartado 2, párrafos b) y c), y el artículo 140, apartado 3 (Observación III.61). (32) Artículo 139, apartado 4 (Observación III. 62, A) . (33) Artículo 144, apartado 2 (Observación III.65). (34) Artículo 149, apartado 2 (Observación III.69, B). (35) Artículo 151, apartado 3 (Observación III.70, B) . (36) Artículo 152, apartado 6, párrafo segundo (Observación III.71). (37) Artículo 154 (Observación III.72). (38) Artículo 155 (Observación III.73) . (39) Artículo 158, apartado 9 (Observación III.75.D) . (40) Capítulo IV, Título VII (Observación III.76, A) . (41) Artículo 160, apartados 2 y 3 (Observación III.76, B. 1 y 2) . (42) Artículo 164, apartado 2 (Observación III.76, E.1) . (43) Artículo 167, apartado 5 (Observación III.76.H). (44) Artículo 170, apartados 3 y 4 (Observación

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 266/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



III. 76, K.2 y 3) . **(45) Artículo 171, apartado 7** (Observación III.76.L). **(46) Disposición Adicional Cuarta** (Observación III.78). **(47) Disposición Adicional Quinta** (Observación III.79). **(48) Disposición Transitoria octava, apartado 1** (Observación III.80).

D) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan, además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa:**

(1) Observación general de redacción (Observación III.1) . **(2) Remisión Reglamentaria** (Observación III.2) . **(3) Denominación de la Ley** (Observación III.4) . **(4) Exposición de motivos** (Observación III.5) . **(5) Artículo 1, apartados 1 y 2** (Observación III.6) . **(6) Artículo 3, apartado 2.e)** (Observación III.8) . **(7) Artículo 5, apartado 2** (Observación III.9) . **(8) Artículo 9, apartado 4.5º** (Observación III.11) . **(9) Artículo 14, apartados 1, párrafos a) y b)** (Observación III.13) . **(10) Artículo 30.b)** (Observación III.17) . **(11) Artículo 34** (Observación III.19) . **(12) Artículo 37** (Observación III.20) . **(13) Artículo 43** (Observación III.22) . **(14) Sección 3ª (Instrumentos de Desarrollo y Gestión Territorial) del capítulo II (Los instrumentos de ordenación territorial) del título III (La ordenación territorial)** (Observación III.24) . **(15) Artículo 75, apartado 1** (Observación III.32) . **(16) Artículo 76, apartado 2** (Observación III.33) . **(17) Artículo 77, apartado 1** (Observación III.34) . **(18) Artículo 78, apartado 5.c)** (Observación III.35, A) . **(19) Artículo 79** (Observación III.36) . **(20) Artículo 88, apartados 1 y 4** (Observación III.39,A y C) . **(21) Ar-**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 267/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



título 89 (Observación III.40) . **(22) Artículo 90, apartado 2** (Observación III.41,A) . **(23) Artículo 91** (Observación III.42. A y C) . **(24) Artículo 96, apartado 3, párrafo tercero** (Observación III.44) . **(25) Artículo 96, apartado 4** (Observación III.45). **(26) Artículo 98** (Observación III.46) . **(27) Artículo 100.3** (Observación III.49) . **(28) Artículo 104** (Observación III.51, A) . **(29) Artículo 105** (Observación III.52) . **(30) Artículo 115, apartado 2** (Observación III.54) . **(31) Artículo 133** (Observación III.57) . **(32) Artículo 136, apartado 2** (Observación III. 58) . **(33) Artículo 138, apartado 1, párrafo e)** (Observación III.60) . **(34) Artículo 139, apartado 4** (Observación III. 62, B) . **(35) Artículo 140, apartado 2** (observación III.63) . **(36) Artículo 142, apartado 2** (Observación III.64) . **(37) Artículo 144 apartado 3** (Observación III. 66) . **(38) Artículo 147, apartado 1** (Observación III.67) . **(39) Artículo 148, apartados 3 y 4** (Observación III.68) . **(40) Artículo 149, apartado 1** (Observación III.69, A) . **(41) Título del Artículo 151** (Observación III.70.A) . **(42) Artículo 156, apartado 3** (Observación III.74) . **(43) Artículo 158, apartados 4 y 7** (Observación III. 75, B y C) . **(44) Artículo 161, apartado 2 b)** (Observación III.76,C.1) . **(45) Artículo 163** (Observación III.76.D) . **(46) Artículo 164, apartado 3, párrafo b)** (Observación III.76, E.2 último párrafo) . **(47) Artículo 165, apartado 2** (Observación III. 76, F) . **(48) Artículo 167, apartado 4** (Observación III.76, G) . **(49) Artículo 168, apartado 2** (Observación III. 76.I) . **(50) Artículo 169, apartados 1 y 2 párrafo b)** (Observación III.76,J) . **(51) Artículo 170, apartado 2** (Observación III.67.K.1 párrafos 1 y 2) . **(52) Artículo 170, apartado 2** (Observación III.76.K.1 párrafos primero y segundo) . **(53)**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 268/269
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Artículo 170, apartado 3 (*Observación III.76.K.2 último párrafo*). **(54) Disposición Final Segunda** (*Observación III.81*). **(55) Disposición Final Quinta** (*Observación III.82*).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DE L
TERRITORIO.- SEVILLA**

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 269/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

INFORME DE VALORACIÓN DEL DICTAMEN N.º 214/2021 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA AL BORRADOR 05 DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

Expte: 37401/99/20/1/0

Con fecha 12 de abril de 2021 se recibe Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo, en sesión celebrada el día 8 de abril de 2021. El Dictamen fue solicitado por la Excm. Sra Consejera, mediante oficio de fecha 5 de marzo de 2021, al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

El texto del Anteproyecto analizado por el Consejo Consultivo se corresponde con el Borrador 5. A la vista Dictamen se procede a valorar las observaciones que en el mismo se contienen y a elaborar el Borrador 6.

De forma general el Dictamen realizada un valoración positiva de la propuesta normativa y de la tramitación seguida. Sus observaciones refuerzan los aspectos estratégicos que el legislador autonómico propone y se realizan con un enfoque constructivo que contribuye a mejorar la regulación.

El Dictamen concluye, en sus apartados primero y segundo, que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a dictamen (FJ I); y que el procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones que lo regulan (FJ II).

En cuanto al contenido del proyecto normativo, el Consejo Consultivo formula las siguientes observaciones, de las que se distingue, en las conclusiones del Dictamen, las siguientes:

A) PRECEPTOS QUE DEBEN MODIFICARSE POR SER CONTRARIOS A DERECHO:

Artículo 50.2 c). Declaración de Interés Autonómico.


Observación III. 25 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.


Respuesta.- Se acepta.

Artículo 92. Reparcelación.

Observación III.43, A) del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.



Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/25	





Respuesta.- Se acepta. Siguiendo las consideraciones formuladas por el Consejo Consultivo pasa a consignarse en la Ley, y no se deja a desarrollo reglamentario, los criterios a adoptar por el proyecto de reparcelación que contemplen un supuesto de privación o afectación esencial del derecho de propiedad por imposición del artículo 53.1 de la Constitución. En concreto, se incorpora al apartado segundo: “será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones, construcciones y usos legalmente existentes en los terrenos originarios que tengan que desaparecer necesariamente para poder llevar a cabo la ejecución del instrumento de planeamiento”.

Con idéntica finalidad, se completa el apartado cuarto: “Aun no concurriendo dichas circunstancias, podrá procederse de igual modo cuando así lo acepten los propietarios que representen el cincuenta por ciento de la superficie total del ámbito de actuación o unidad de ejecución, con la finalidad de evitar la constitución de pro indivisos”.

En relación a los proyectos de distribución de cargas de urbanización, se entiende que no conllevarán supuestos de privación o afectación esencial del derecho de propiedad, toda vez que su finalidad está acotada a repartir los gastos de urbanización, sin poder realizar repartos o redistribución de terrenos o aprovechamientos. Cuando en estas actuaciones haya de procederse a una equidistribución no solo de cargas sino también de beneficios, habrá de procederse a través de la reparcelación.

B) OBJECIONES QUE DEBEN ATENDERSE POR RAZONES DE SEGURIDAD JURÍDICA:

Artículo 158.3. Competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Observación III.75, A del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 160.4. Principio de legalidad, requisitos de infracciones y sanciones y consecuencias legales.

Observación III.76, B.3 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.


Respuesta.- Se acepta.

Artículo 161.3. Clases de infracciones.

Observación III.76,C.2) del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta parcialmente. Se incorpora respecto al art. 161.3 letra a) la aclaración de que merecen igual calificación las actuaciones legalizables y las no legalizables, en consonancia con el actual régimen vigente. De otro lado, no se incorpora la cláusula residual o de cierre que permita sancionar como infracción leve el incumplimiento de otras obligaciones distintas en el

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/25	





entendimiento de que se ha efectuado un esfuerzo en la tipificación de las infracciones y que su inclusión generaría inseguridad jurídica y quebraría la garantía material del art. 25.1 CE de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo. Todo ello derivado del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. Desde esta óptica, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), «la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador», vulneración que «afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)»

Artículo 164.3 a). Graduación de las sanciones.

Observación III.76.E.2) del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 170.2. Procedimiento sancionador.

Observación III.76, K.1, último párrafo del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 173.3. La situación de asimilado a fuera de ordenación.

Observación III.77 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.


C) OBJECIONES QUE DEBEN ATENDERSE POR RAZONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la “lex repetita”

Observación III.3 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta y se revisa el texto de forma que la reproducción de preceptos o apartados de la legislación del Estado se realiza de manera literal, precedido de la expresión “de conformidad con lo previsto en...” y siempre que ello resulte justificado para ofrecer un texto normativo en el

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/25	





que la norma autonómica quede integrada con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Artículo 2. Competencias administrativas.

Observación III.7 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 7. Invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Observación III.10, A y B) del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 10. 3 y 4. La participación ciudadana.

Observación III.12, A) y B) del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 15.3. Condiciones generales.

Observación III.14 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.


Observación sobre el desarrollo del deber de conservación del suelo rural o vacante de edificaciones

Observación III.15 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. El deber general de conservación del suelo se regula en el artículo 17.1 del Anteproyecto, con independencia de la clasificación de los terrenos. En el artículo 19.4 se concreta este deber para el suelo rústico. En atención a la observación del dictamen se hace referencia a la regulación de la legislación básica en materia de suelo completando el régimen inicialmente propuesto.

Artículo 22.5. Actuaciones extraordinarias.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/25	





Observación III.16 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.-Se acepta.

Artículo 31.1. *Actuaciones de nueva urbanización.*

Observación III.18 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 38.2. *Catálogos de Paisaje.*

Observación III.21 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 45. *Procedimiento y tramitación.*

Observación III.23 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 57.2. *Efectos de la Declaración de Interés Autonómico.*

Observación III.26 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 58. *Vigencia, revisión y modificación.*


Observación III.27 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 59. *Procedimiento de revisión y de modificación.*

Observación III.28 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/25	





Respuesta.- Se acepta.

Artículo 61.2 c) y 4. *Directrices para la ordenación urbanística.*

Observación III.29 A y B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta A)- Se acepta y se modifica el párrafo c).

Respuesta B) Se acepta parcialmente.

Se acepta la segunda observación en relación a la necesidad de que se prevea una modulación de zonas verdes al alza estableciéndose la circunstancia en que la misma quedaría justificada.

No se acepta la regulación en la ley de un estándar de dotaciones, ya que la LOUA establece las reservas de dotaciones en el art. 17 de aplicación a sectores de suelo urbano no consolidado (vacíos urbanos) y de suelo urbanizable “de forma congruente con el apartado E) del artículo 9 y establecerse con características y proporciones adecuadas a las necesidades colectivas del sector”. A continuación establece unos estándares mínimos en función si el uso característico es el residencial, el industrial o terciario o el turístico, para seguidamente puedan eximirse justificadamente por el instrumento que establezca la ordenación de concretos sectores. Estos estándares mínimos sobre reserva para dotaciones (tanto públicos como privados) son coherentes con los establecidos en el Reglamento de Planeamiento de 1978 para el suelo urbanizable. En las ARI en suelo urbano permite que el PERI pueda justificar la aplicación de las reservas anteriores “de forma acorde con la entidad y los objetivos de las actuaciones a realizar”.

La LISTA parte del principio que las necesidades de reservas para dotaciones (tanto públicas como privadas) debe establecerse por los instrumentos de ordenación general de forma justificada y de conformidad con los mínimos que se establezcan reglamentariamente. Será el reglamento, en función del tipo de actuación de transformación urbanística y el uso principal el que debe establecer las reservas mínimas de suelo para las dotaciones, dado que dicho reglamento es la norma que va a desarrollar la tipología de las dotaciones del municipio respecto a los espacios libres y zonas verdes, movilidad, equipamientos comunitarios e infraestructuras y servicios técnicos. Solo la LISTA establece un mínimo de general aplicación respecto a las zonas verdes, por superior valor ambiental, reconocido tanto por la normativa sectorial como por la jurisprudencia.


Artículo 69. *Los Estudio de Ordenación.*

Observación III.30 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 74. *Las Normas Directoras.*

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/25	





Observación III.31 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 78.8. *Procedimiento.*

Observación III.35, B) del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 85.3. *Vigencia y suspensión.*

Observación III.37 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 86. *Innovación de los instrumentos de ordenación urbanística.*

Observación III.38 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 88.2. *La ejecución urbanística. Alcance y principios.*

Observación III.39,B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta, remitiendo respectivamente a los apartado 1 y 2 del artículo 24 para evitar cualquier confusión.

Artículo 90.3 y 4. *Presupuestos de la actividad de ejecución.*


Observación III.41. B y C del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se aceptan.

Artículo 91. *Parcelación urbanística.*

Observación III.42, B y D del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/25	





Respuesta B).- Se acepta. Se entiende oportuno completar la regulación aclarando que, si bien las transmisiones jamás podrían someterse a licencia, dichas transmisiones habrán de realizarse mediante la asignación de cuotas en pro indiviso. Cuando se pretenda hacer un uso individualizado por cada uno de los copropietarios de parte del bien compartido, sí estaríamos ante un acto revelador de parcelación y requeriría un control de la legalidad de dicha división a través del otorgamiento de licencia. Lo que la redacción del artículo pretende aclarar es que la transmisión por sí no supone un acto revelador, sino que dicho acto revelador lo constituiría el uso individualizado de parte del bien compartido.

Respuesta D).- Se acepta.

Artículo 92. Reparcelación.

Observación III.43,B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. En relación al procedimiento general de aprobación contemplado en los apartados 2 y 5, se incluye la mejora de redacción para evitar confusión con las particularidades del procedimiento en el sistema de actuación por compensación mediante Junta de Compensación. En concreto se añade la expresión “(...) *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103.4*”.

Artículo 99.4. Unidades de Ejecución.

Observación III.47 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. Se concreta a qué supuesto hace referencia la expresión “*en su caso*” respecto de la no inclusión de sistemas generales en las unidades de ejecución en actuaciones de transformación de suelo rústico. Así se sustituye dicha expresión por: “salvo los terrenos destinados a sistemas generales cuando así se establezca en el instrumento de ordenación”.

Artículo 99.6. Unidades de Ejecución.


Observación III.48 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. Se advierte asimismo que, a raíz de las consideraciones efectuadas por el Consejo Consultivo, se ha detectado una referencia errónea al artículo 85.3 en cuanto a las licencias provisionales como excepción de la prohibición que se establece en el apartado 6, siendo la correcta la referencia al artículo 84.2.c).

Artículo 103.7. La Junta de Compensación.

Observación III.50 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	8/25	





Respuesta.- Se acepta. Se mejora la redacción para ajustarla a la consideración del Consejo Consultivo, aclarando que lo que se plantean para estas actuaciones son criterios adicionales a los previstos para las Juntas de Compensación.

Sobre este apartado 103.7 el Consejo Consultivo realiza otra observación general de redacción, en el apartado III. 1 del Dictamen, que establece la necesidad de emplear una expresión más precisa a la hora de aludir a la “a la solicitud de iniciación”.

Respuesta.- Se acepta la observación realizada en el apartado III.1 y se sustituye este término.

Artículo 104. Incumplimiento de los plazos.

Observación III.51.B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. Se modifica la redacción del artículo 104 para hacerla coherente con lo previsto en el art. 99.5, así como la de este para hacerla concordante con la de aquel.

Artículo 111. Entidad de urbanización.

Observación III.53 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta, incorporando en el art. 89.3.a) la previsión de que la aprobación de los estatutos se particulariza en la ley para las distintas entidades urbanísticas colaboradoras, no exclusivamente para la entidad de urbanización.

Artículo 132.5 y 7. Derechos de tanteo y retracto. Delimitación de áreas.

Observación III.56, A y B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.


Respuesta.- Se aceptan.

Artículo 138.1 a) Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

Observación III.59 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. Se acotan los requisitos para que las Ordenanzas Municipales puedan eximir a determinadas actuaciones de declaración responsable, limitándolas a aquellas que no tengan afección a determinaciones urbanísticas ni a la normativa en materia de edificación.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	9/25	





Artículo 138.5 y 140.3. Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa y competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas.

Observación III.61 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. Para una interpretación sistemática de la actuación de estas entidades, se suprime la mención a las mismas en los artículos 138 y 140, concentrando la regulación de las mismas en el art. 9.

Artículo 139.4. Actos promovidos por Administraciones públicas.

Observación III. 62. A del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta, adaptando el artículo e incorporando a la regulación de los actos llevados a cabo por la administración autonómica la previsión recogida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana para la realización de actos por la Administración General del Estado en situaciones de emergencia.

Artículo 144.2. Deber de conservación y rehabilitación.

Observación III.65 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se aceptan. Se otorga una nueva redacción al precepto a fin de otorgar a las multas coercitivas un régimen más claro y preciso en lo que concierne a los presupuestos que legitiman su imposición, periodicidad con las que se pueden imponer, y respeto al principio de proporcionalidad y a los límites que derivan de su concepción. Para acomodarse al principio de proporcionalidad se establece un porcentaje de referencia para poder determinar la cuantía de las multas coercitivas, y al mismo tiempo, se fijen topes mínimos y máximos que no pueden sobrepasarse. La previsión de las multas coercitivas en el precepto busca vencer la resistencia del interesado obligado a cumplir con la orden administrativa, tras una actitud de desobediencia, reiterando las mismas por lapsos de tiempo separados por plazos razonables de ejecución, al objeto de vencer la renuencia del destinatario.

Artículo 149.2. Visitas y actas de inspección.

Observación III.69. B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 151.3. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sin título habilitante preceptivo.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	10/25	





Observación III.70, B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 152.6. Procedimiento para restablecer de la legalidad territorial y urbanística.

Observación III.71 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. Se otorga al apartado una nueva redacción siguiendo las sugerencias del órgano consultivo, a los efectos de que el régimen de las multas coercitivas resulte más claro en cuanto a los presupuestos que legitiman la imposición de las mismas y a la periodicidad con las que se pueden imponer. De otro lado, cabe indicar que su regulación se contiene en el Título VII dedicado a “La disciplina territorial y urbanística”, pero dentro del Capítulo III bajo el rubro “Restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística”, y por tanto, al margen del Capítulo IV dedicado al régimen sancionador.

Artículo 154. Ejecución forzosa de las medidas de adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística.

Observación III.72 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. A tal efecto, se modifican los apartados 2, 3 y 4 del artículo 154, a fin de que el régimen de las multas coercitivas se acomode a los límites que derivan de su concepción, a los presupuestos que legitiman su imposición, periodicidad con las que pueden imponerse, y respeto al principio de proporcionalidad para que sean equilibradas. En ese sentido, se fija el método para la determinación de su cuantía y se incluyen, en todo caso, topes máximos. A este respecto, el texto incorpora tanto límites en la cuantía de las multas coercitivas, en proporción al valor de las obras, como lapsos temporales suficientes para poder cumplir lo ordenado.

Artículo 155. Imposibilidad de ejecución.


Observación III.73 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. Se incorpora una mínima regulación que sirva de guía y orientación al posterior desarrollo reglamentario.

Artículo 158.9. Competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Observación III.75.D del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	11/25	





Respuesta.- Se acepta. Se elimina el apartado teniendo en cuenta las consideraciones vertidas por el Consejo Consultivo que señala que “el precepto es inane, ya que la salvedad que realiza no es sino consecuencia obligada del reparto competencial que deriva del bloque de Constitucionalidad. El problema es que, al indicar que quedan a salvo dichas competencias, el legislador andaluz se estaría colocando en una posición de supraordenación como si la cuestión regulada se decidiera desde una instancia de coordinación, desde la que cabría decidir lo contrario, cuando no es así”. Se comparte la apreciación, razón por la cual se estima que lo más adecuado es suprimir dicho apartado.

Capítulo IV, Título VII. Régimen Sancionador.


Artículo 160.2 y 3. Principio de legalidad, requisitos de infracciones y sanciones y consecuencias legales.

Observación III.76, B. 1 y 2 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. En este sentido, se comparten plenamente las apreciaciones que formula el Consejo Consultivo. Como señala reiteradamente el Tribunal Constitucional, el art. 25.1 CE incorpora la regla “nullum crimen nulla poena sine lege” y es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”. Comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley (doctrina reflejada, entre muchas otras, en las sentencias del Tribunal Constitucional 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1; 150/2015, de 6 de julio, FJ 2; 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 2; 220/2016, de 19 de diciembre, FJ 5). De otro lado, la garantía material aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (por todas, SSTC 242/2005, FJ 2; 150/2015, de 6 de julio, FJ 2; y 146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

En este sentido, respecto a la apreciación relativa a la necesidad de realizar un esfuerzo para introducir mayor precisión en la tipificación de las infracciones examinadas, justifica que se incorpore, por exigencia de aquel principio, la determinación del tipo de infracción y la cuantía de la sanción para la exigencia de la responsabilidad a los titulares y miembros de órganos administrativos y empleados públicos, que se incluye en el artículo correspondiente a los responsables de las infracciones. Del mismo modo, se detalla el significado de la expresión “falsedades, inexactitudes o falsedades esenciales” mediante su concreción en el artículo 157.3 del texto normativo, que resulta, a estos efectos, modificado para aclarar los supuestos en los que

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	12/25	





aquéllas revisten carácter esencial. Sobre este particular, se opta por que sea el precepto que tipifique las conductas ilícitas el que se remita al artículo 157.3 que condensa la regulación de ese aspecto. En definitiva, es la doctrina constitucional reseñada, las reglas allí recogidas, y las consideraciones apuntadas por el órgano consultivo las que aconsejan incluir dichas previsiones.

Por el contrario y en otro orden de cosas, no se acepta por estimarse innecesaria la remisión del art. 160.3 al artículo 156, en la medida que este último sólo contempla el restablecimiento de la legalidad frente a actuaciones con título habilitante ilegal, sin comprender las actuaciones constitutivas de ilícito que se realizaron al amparo de instrumento de ordenación. Esto es, se estima que el art. 160.3 es mucho más amplio que el art. 156, y a ello se suma, que seguidamente el apartado 4 del 156 ya determina que toda acción u omisión tipificada como infracción territorial y urbanística dará lugar *en los casos y en los términos previstos en esta ley*, entre otras medidas, al inicio de los procedimientos de suspensión y anulación de los posibles actos administrativos legitimadores en los que pudiera ampararse la actuación ilegal. En último término, el elemento de la culpabilidad se toma en consideración en el artículo correspondiente a los sujetos responsables.

Artículo 164.2. Graduación de las sanciones.

Observación III.76, E.1 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 167.5. Concurso de normas punitivas y de infracciones.

Observación III.76.H del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.


Respuesta.- Se acepta.

Artículo 170.3 y 4. Procedimiento sancionador.

Observación III. 76, K.2 y 3 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta parcialmente. La consideración vertida respecto al apartado 4 no se admite en la medida que el supuesto que contempla es la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios irrogados a la Administración, y no la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ahondando en esta idea, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas ha dado carta de naturaleza a la potestad administrativa de exigir la responsabilidad por los daños causados a los bienes públicos estableciendo, en su artículo 193.3, que con independencia de las sanciones que puedan imponerse, el infractor estará obligado a la restitución y reposición de los bienes a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente, valiéndose para exigir el cumplimiento de estas obligaciones de los

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	13/25	





procedimientos de ejecución forzosa previstos en la legislación de procedimiento administrativo común (art. 197.1).

Artículo 171.7. Competencias sancionadoras.

Observación III.76.L del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Disposición Adicional Cuarta. Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico.

Observación III.78 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta parcialmente, admitiendo la sustitución del término “tácita” por “implícita”. No se acepta la desafectación expresa, porque iría en contra de uno de los principios inspiradores del Anteproyecto, cual es la agilización y simplificación administrativa, que entronca con el propósito de promulgar normas aptas para lograr una actuación administrativa ágil, eficaz y transparente, prescindiendo del dictado de actos administrativos expresos innecesarios por el contenido y alcance de los mismos. La presente disposición se construye a la desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico, de manera que esa desafectación se produce ex lege y con la consiguiente exclusión del régimen de modificación del trazado como consecuencia de la consideración y clasificación como urbanos de dichos suelos.

Se establece dos garantías mínimas para legitimar la operatividad de dicha presunción: que los suelos hubieran adquirido las características del suelo urbano y que hayan sido clasificados como urbanos por el planeamiento general vigente. A este respecto cabe recordar que la clasificación de un suelo como urbano tiene carácter reglado y viene impuesta por la realidad fáctica, considerándose urbanos los terrenos que cumplan los requisitos fijados en el artículo 45.1 de la LOUA, quedando fuera de facultades discrecionales de la Administración- STS de 3 de febrero de 2014-y se basa en la fuerza normativa de lo fáctico.- STS de 23 de enero de 2015. Por tanto, esta previsión normativa, tiene su respaldo normativo, tanto legal (LOUA) como reglamentario, en este último caso motivado porque es precisamente un instrumento de planeamiento urbanístico, que tiene naturaleza de disposición general, el que los reconoce y los califica como tal.


Disposición Adicional Quinta. Las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

Observación III.79 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Disposición Transitoria octava. Normativa aplicable con carácter supletorio.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	14/25	





Observación III.80 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

D) OTRAS OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA, QUE PUEDEN ATENDERSE:

Observación general de redacción.

Observación III.1 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

No obstante, respecto al uso sexista del lenguaje, cabe señalar que, dado los términos y alcance del Anteproyecto, así como las medidas que contiene referidas exclusivamente a aspectos territoriales y urbanísticos, éste carece de repercusión a efectos de igualdad y no discriminación por razón de sexo. Al respecto, el Informe de Evaluación de Impacto de Género lo corrobora al considerar que el Anteproyecto de Ley objeto de análisis debe considerarse "*no pertinente al género*". No obstante, el Anteproyecto se ha ajustado a la terminología sugerida por la Unidad de Igualdad de Género de esta Consejería, motivo por cual entendemos no procedería realizar ninguna rectificación al respecto.

Remisión Reglamentaria.

Observación III.2 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.


En esta observación el Consejo Consultivo establece que, con carácter general, esta "operación deslegalizadora no merece reproche desde el punto de vista constitucional". No obstante, considera que la vacatio legis de 20 días desde su publicación puede afectar a la eficacia de la disposición normativa.

Respuesta.- En coherencia con el procedimiento de tramitación del Anteproyecto por el procedimiento de urgencia, declarado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, no se acepta la ampliación de la vacatio legis. Si bien, se asume la necesidad de concreción de la aplicación de la Ley antes de la aprobación de los reglamentos. Por ello se pormenoriza la Disposición Transitoria primera.

Denominación de la Ley.

Observación III.4 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	15/25	





Respuesta.- No se acepta. La sostenibilidad es en la actualidad el elemento clave del territorio, exigencia común a la ordenación del territorio y el urbanismo, y se considera que la mención al impulso no es incompatible con la vocación de permanencia de la ley.

Exposición de motivos.

Observación III.5 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 1.1 y 2. Objeto de la Ley.

Observación III.6 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 3.2 e) Actividades y fines de la ordenación territorial y urbanística.

Observación III.8 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 5.2. Determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Observación III.9) del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 9.4.5º. Colaboración público-privada.


Observación III.11 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 14.1 a) y b) y 2. Suelo rústico.

Observación III.13 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	16/25	





Respuesta.- Se acepta la observación realizada en el artículo 14.2. Por contra, no se acepta la observación realizada en el artículo 14.1 a) y b) ya que la preservación implica la delimitación a la que hace referencia el apartado 3.

Artículo 30 b). *Deberes de las actuaciones de reforma interior.*

Observación III.17 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 34. *Instrumentos de ordenación territorial.*

Observación III.19 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 37. *Concepto de paisaje.*

Observación III.20 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta en el artículo 38.

Artículo 43. *Definición, objetivos y ámbito.*

Observación III.22 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 75.1. *Competencias en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística.*


Observación III.32 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 76.2. *Consultas.*

Observación III.33 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	17/25	





Respuesta.- Se acepta.

Artículo 77.1. Avance.

Observación III.34 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 78.5 c) Procedimiento.

Observación III.35, A del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 79. Aprobación definitiva.

Observación III.36 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta en el artículo 75.

Artículo 88.1 y 4. La ejecución urbanística. Alcance y principios.

Observación III.39,A y C del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se aceptan.


Artículo 89. Esferas de actuación pública y privada.

Observación III.40 A y B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta A).- Se acepta. Si bien, al hilo de lo indicado en esta consideración y en la precedente, se estima oportuno eliminar la previsión de que se trata de sujetos legitimados para realizar los actos de ejecución “correspondientes a las actuaciones de transformación urbanística”, toda vez que también lo estarán para realizar los correspondientes a las actuaciones urbanísticas que requieran actividad de gestión. Se acepta la sustitución de las expresiones “en su caso”:

- En el Anteproyecto no toda gestión directa, a través de las personas propietarias, exige constituir entidad urbanística colaboradora. Por ejemplo, en el sistema de compensación de propietario único o cuando existe acuerdo del 100% de los propietarios, o en el mismo

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	18/25	





sistema en los casos previstos en el Anteproyecto para más del 50% de la propiedad. En las actuaciones asistemáticas de propietario único tampoco lo requiere.

En vez de “(...) a través de entidades urbanísticas colaboradoras, en su caso”, se utiliza “(...) a través de entidades urbanísticas colaboradoras cuando así esté previsto en esta Ley”.

- Cuando refiere que podrá coadyuvar con dichos sujetos una empresa urbanizadora, en caso de gestión directa, la posibilidad de que ésta asuma la financiación no conlleva automáticamente que preste sus servicios profesionales a la gestión. Eso es lo que podría parecer con la redacción propuesta: “(...) una empresa urbanizadora que asuma la financiación de la actuación y, cuando se trate de gestión directa, preste sus servicios profesionales especializados a la gestión urbanística(...)”. Por ello, se redacta del siguiente modo: “(...) una empresa urbanizadora que asuma la financiación de la actuación que podrá además, cuando se trate de gestión directa, prestar sus servicios profesionales especializados a la gestión urbanística(...)”.

Respuesta B).- Se acepta.

Artículo 90.2. Presupuestos de la actividad de ejecución.

Observación III.41.A del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 91. Parcelación urbanística.

Observación III.42. A y C del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se aceptan.


Artículo 96.3, párrafo tercero. Proyecto de urbanización.


Observación III.44 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 96.4. Proyecto de urbanización.

Observación III.45 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	19/25	





Respuesta.- Se acepta.

Artículo 98. Deber de conservación de las obras de urbanización.

Observación III.46 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 100.3. Sistemas de actuación.

Observación III.49 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se plantea una redacción alternativa, que resuelva la posible confusión que pudiera generar el texto original pero que permita, como se pretendía en dicha redacción original, que la Administración actuante pueda de manera justificada sustituir el sistema de compensación antes de su establecimiento sin necesidad de que se incumplan los plazos.

Artículo 104. Incumplimiento de los plazos.

Observación III.51, A del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se modifica el título, de manera que se ajuste al contenido del artículo: “Sustitución del sistema de compensación por incumplimiento de los plazos”. Se estima oportuno mantener la referencia al incumplimiento de los plazos, toda vez que en este artículo solo se regula esta causa para la sustitución del sistema, sin perjuicio de las genéricas previstas en el art. 100.3. Se aclara dónde se establecen los plazos y a qué se refieren.

Artículo 105. Características del sistema de actuación por expropiación.

Observación III.52 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.


Artículo 115.2. Formas de obtención y ejecución material del suelo destinado a sistemas generales y locales.

Observación III.54 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta, completando la redacción del art. 115.2.

Artículo 128, párrafo d). Bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	20/25	





Observación III.55 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta, distinguiendo en distintos apartados, para una mayor claridad y garantía de concordancia, los ingresos derivados de prestación compensatoria en suelo rústico, de los derivados de las sanciones urbanísticas, ajustando la redacción de los correspondientes a estas últimas a lo recogido en el art. 171.4.

Artículo 133. Actuaciones edificatorias.

Observación III.57 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta. Se incluyen asimismo las obras de urbanización que las complementen, a través de su inclusión en el art. 137.2.e), en los términos previstos en el art. 7.b) del RDUJA.

Artículo 136.2. Ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación.

Observación III. 58 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 138.1, párrafo e). Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

Observación III.60 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 139.4. Actos promovidos por Administraciones públicas.

Observación III. 62, B del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.


Artículo 140.2. Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas.

Observación III.63 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 142.2. Acceso a los servicios por las empresas suministradoras.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	21/25	





Observación III.64 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se mantiene la referencia a las licencias de ocupación o utilización, toda vez que, si bien la regla general es su sometimiento a declaración responsable, quedan supuestos en que se tramitarán mediante licencia, como puede ser la legalización de edificaciones preexistentes que carezcan de licencia de obras situadas en suelo rústico.

Artículo 144.3. Deber de conservación y rehabilitación.

Observación III. 66 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 147.1. Potestades Públicas.

Observación III.67 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 148.3 y 4. Naturaleza y funciones de la inspección.

Observación III.68 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 149.1. Visitas y actas de inspección.

Observación III.69, A del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.


Artículo 151. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sin título habilitante preceptivo.

Observación III.70.A del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 156.3. Restablecimiento de la legalidad frente a actuaciones con título habilitante ilegal.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	22/25	





Observación III.74 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta. Se acepta. Se revisa la redacción.

Artículo 158.4 y 7. Competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Observación III. 75, B y C del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se aceptan.

Artículo 161.2 b) Clases de infracciones.

Observación III.76,C.1 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 163. Sanciones accesorias.

Observación III.76.D del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 164.3 b). Graduación de las sanciones.

Observación III.76, E.2 último párrafo del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 165.2. Decomiso de las ganancias provenientes de la infracción.


Observación III. 76, F del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 167.4. Concurso de normas punitivas y de infracciones.

Observación III.76, G del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	23/25	





Respuesta.- Se acepta.

Artículo 168.2. Muerte o extinción de los responsables.

Observación III. 76.I del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 169.1 y 2 b). Prescripción.

Observación III.76,J del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- No se acepta. Se estima suficiente la remisión a la norma básica que regula la institución.

Artículo 170.2. Procedimiento sancionador.

Observación III.67.K.1 párrafos 1 y 2 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 170.2. Procedimiento sancionador.

Observación III.76.K.1 párrafos primero y segundo del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Artículo 170.3. Procedimiento sancionador.


Observación III.76.K.2 último párrafo del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta.

Disposición Final Segunda. Modificación de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Observación III.81 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	24/25	





Respuesta.- No se acepta la observación por motivos de simplificación. Se incluye una nueva redacción al artículo 17.10.e) de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía por el que el dictamen preceptivo de dicho órgano queda reducido a la modificación de instrumentos de ordenación urbanística que afecten a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes (con independencia de los supuestos de suspensión de los instrumentos de ordenación urbanística general), excluyendo aquellas modificaciones que afecten a “equipamientos” en la terminología que empleaba la LOUA.

Esta nueva redacción viene motivada: a) Tal y como reconoce el dictamen del Consejo Consultivo, esta modificación se corresponde con el ámbito de intervención de otros Consejos Consultivos en materia urbanística; b) Siendo justo reconocer el cumplimiento por dicho órgano del plazo legal para la emisión del dictamen del Consejo Consultivo (aunque ello siempre supone un retraso en la tramitación), esta modificación es coherente con el objetivo de la LISTA de acelerar la tramitación de los instrumentos urbanísticos; c) La LISTA establece amplias competencias a los Ayuntamientos en la tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, no siendo coherente que se mantenga esa “tutela” del Consejo Consultivo sobre los antiguamente definidos como “equipamientos” públicos y privados, máxime cuando el propio dictamen que analizamos reconoce que dichos equipamientos pueden resultar innecesarios y por tanto pudieran ser enajenados por sus propietarios, situación que actualmente prohíbe la LOUA; y d) No puede mantenerse en la LISTA los términos de “equipamientos” y “dotaciones” tal y como se establece de forma análoga en la LOUA. La LISTA establece una nueva clasificación de las dotaciones, ya sean públicas o privadas, del municipio: “espacios libres y zonas verdes”, “movilidad”, “equipamientos comunitarios” e “infraestructuras y servicios”, cuyo desglose se regulará en el reglamento de planeamiento.

Disposición Final Quinta. Entrada en vigor.

Observación III.82 del Dictamen de Consejo Consultivo de Andalucía.

Respuesta.- Se acepta parcialmente. En coherencia con el procedimiento de tramitación del Anteproyecto por el procedimiento de urgencia, no se acepta la ampliación de la vacatio legis de 20 días. No obstante, se revisa el régimen transitorio del texto del Anteproyecto al objeto de garantizar una mejora de la aplicación de esta Ley, modificándose la Disposición Transitoria Primera.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Fdo: Andrés Gutiérrez Istria

Código Seguro De Verificación:	BY574YY7PD69E4R6HJZH2CK7JWS2FQ	Fecha	14/04/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	25/25	

