

INSTRUCCIÓN 3/2019, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, SOBRE EL TRÁMITE DE APROBACIÓN PROVISIONAL EN DETERMINADOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. (Revisa y deja sin efecto la Instrucción 1/2004)

Con fecha 5 de marzo de 2019, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, ha acordado instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a "iniciar cuantas medidas sean necesarias para agilizar, simplificar, armonizar y aclarar los procedimientos y trámites administrativos en materia de urbanismo y ordenación del territorio".

La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene atribuidos el impulso, coordinación y desarrollo de la política general en materia de urbanismo de la Comunidad Autónoma. También le corresponde impulsar la cooperación con las Corporaciones Locales y demás Administraciones Públicas.

En cumplimiento del mandato del Gobierno, asumido por esta Consejería, y en ejercicio de sus funciones, este órgano directivo considera necesario establecer criterios interpretativos en relación a la aplicación de la normativa vigente sobre el **trámite de aprobación provisional** en aquellos casos en los que la Administración responsable de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico fuera asimismo la competente para su aprobación definitiva y todo ello, con objeto de simplificar, armonizar y aclarar los citados procedimientos.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La legislación del suelo estatal, estableció -en su día- un procedimiento de aprobación de los planes con tres etapas: aprobación inicial, provisional y definitiva, tal y como refleja el apartado segundo del artículo cuarenta y uno del TRLS76:

"La Corporación u Organismo que hubiere aprobado inicialmente el Plan, Programa o Proyecto en vista del resultado de la información pública, lo aprobará provisionalmente con las modificaciones que procedieren y lo someterá a la Autoridad u órgano competente que deba otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examine en todos sus aspectos (...)"

Esquema de aprobación inicial y provisional por los Ayuntamientos y aprobación definitiva por el órgano estatal competente, que se mantuvo en el Reglamento de Planeamiento, con la matización de la necesidad de someter el Plan a nueva información pública, antes de la aprobación provisional, si fuese necesario introducir cambios sustanciales tras la aprobación inicial y a la vista del resultado de la citada información pública. Decía el artículo 130 del RP:

"El Organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones par los mismos plazos".

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, regula dicha cuestión en su artículo 32.1:

"3º. La Administración responsable de la tramitación deberá resolver, a la vista del resultado de los trámites previstos en la letra anterior, sobre la aprobación provisional o, cuando sea competente para ella, definitiva, con las modificaciones que procedieren y,



FIRMADO POR	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE	FECHA	12/04/2019
ID. FIRMA	640xu8652CTPP38u6YlwYmUwQ1ehId	PÁGINA	1/4

tratándose de la aprobación definitiva y en los casos que se prevén en esta Ley, previo informe de la Consejería competente en materia de urbanismo.

En el caso de Planes Generales de Ordenación Urbanística y Planes de Ordenación Intermunicipal, será preceptiva nueva información pública y solicitud de nuevos informes de órganos y entidades administrativas cuando las modificaciones afecten sustancialmente a determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural, o bien alteren los intereses públicos tutelados por los órganos y entidades administrativas que emitieron los citados informes. En los restantes supuestos no será preceptiva la repetición de los indicados trámites, si bien el acuerdo de aprobación provisional deberá contener expresamente la existencia de estas modificaciones no sustanciales"

Se mantiene, en esencia, el esquema de la anterior legislación estatal (aprobación inicial, provisional o definitiva), con la precisión de **supresión del trámite de aprobación provisional** en aquellos casos en los que la Administración responsable de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico fuera asimismo la competente para su aprobación definitiva, lo que, según el artículo 31.1.B de la LOUA, alcanza tanto a los instrumentos de planeamiento de desarrollo como a las innovaciones del planeamiento general que no afecten a la ordenación estructural, instrumentos cuya aprobación definitiva corresponde al municipio.

De igual modo, se precisan y acotan los supuestos en los que se estimaba preciso un nuevo trámite de información pública y solicitud de nuevos informes de órganos y entidades administrativas, por tener carácter **sustancial** las modificaciones introducidas antes de la aprobación definitiva.

Asimismo, se concreta la necesidad de requerir, en caso de modificaciones y tras la aprobación provisional, a los órganos y entidades administrativas cuyo informe tuviera carácter vinculante, para que en el plazo de un mes, a la vista del documento y del informe emitido previamente, verificasen o adaptasen, si procediera, el contenido de dicho informe. En los supuestos en los que no existe aprobación provisional, lógicamente, dicha verificación o adaptación debía producirse antes de la aprobación definitiva.

El artículo 31 de la LOUA reguló, además, la obligación de la Consejería competente en materia de urbanismo de evacuar **informe previo preceptivo** en innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes Parciales de Ordenación, Especiales y Catálogos, cuando la aprobación definitiva fuera de competencia municipal, informe que debería emitirse en el plazo de un mes desde la aportación del expediente completo.

Solo un año después de la entrada en vigor de la LOUA, la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (cuyas competencias en la materia tiene ahora asumidas esta Dirección General) volvía a estimar necesario, mediante la **Instrucción 1/2004 sobre el procedimiento de aprobación provisional de instrumentos de planeamiento urbanístico según la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Ley 7/2002** y para determinados supuestos, el trámite de aprobación provisional que había suprimido la LOUA.

Con posterioridad a la citada Instrucción, el Consejo Consultivo, en aplicación lo dispuesto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), ha venido aclarando, en reiterados dictámenes que **no es necesario ni exigible** el trámite de aprobación provisional en los instrumentos de planeamiento cuya aprobación definitiva sea competencia de los ayuntamientos.

Por otra parte, la Ley 2/2012, de 30 de enero, modificó el artículo 31 de la LOUA, de tal manera que la solicitud por parte del municipio del informe de la Consejería competente en materia de



Código:640xu8652CTPP38u6YlwYmUwQ1ehId. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/			
FIRMADO POR	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE	FECHA	12/04/2019
ID. FIRMA	640xu8652CTPP38u6YlwYmUwQ1ehId	PÁGINA	2/4

urbanismo en los instrumentos de planeamiento de desarrollo, se debe efectuar durante la información pública tras la aprobación inicial y no antes de la aprobación definitiva.

La Instrucción 1/2004 de la SGOTU, se refería a procedimientos urbanísticos exclusivamente municipales. Parece conveniente revisar -desde la perspectiva autonómica y mediante la presente Instrucción, los criterios hasta ahora mantenidos, incorporando la interpretación que, sobre la cuestión planteada, ha venido manteniendo el Consejo Consultivo de Andalucía.

2. INNECESARIEDAD DEL TRÁMITE DE APROBACIÓN PROVISIONAL

Por lo que respecta a la **LOUA**, la innecesariedad de aprobación provisional cuando la administración competente para la aprobación definitiva es también la administración responsable de la tramitación del instrumento de planeamiento, resulta del tenor literal del **apartado 1.3º del artículo 32** "Tramitación de los instrumentos de planeamiento", ya citado, que establece claramente que "La Administración responsable de la tramitación deberá resolver, a la vista del resultado de los trámites previstos en la letra anterior [Se refiere a los trámites que siguen a la información pública], sobre la aprobación provisional **o, cuando sea competente para ella, definitiva, con las modificaciones que procedieren (...)**".

Por otra parte, el **Consejo Consultivo de Andalucía**, con motivo del análisis de los aspectos procedimentales de los expedientes sometidos a su consideración, se ha pronunciado reiteradamente sobre la cuestión que analizamos, en el sentido de aclarar que, cuando es competencia municipal la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento o de la innovación urbanística, no es exigible el trámite de aprobación provisional. No obstante, el propio Consejo Consultivo indica que, en el caso de que se acuerde la aprobación provisional, dicha aprobación no produce ningún efecto invalidante sobre la tramitación del expediente puesto que no ocasiona indefensión. Podemos citar, a título de ejemplo se extracta lo señalado en el Fundamento Jurídico III,2 del **Dictamen 869/2018**.

"En cuanto a las aprobaciones del Ayuntamiento, de los artículos 21.1.j) y 22.2.c) de la Ley 7/1985, citados, resulta que la aprobación inicial, en este supuesto concreto, corresponde al Pleno, y la definitiva, con la que se concluirá la tramitación municipal, al mismo órgano.

*No obstante, tal y como se ha razonado por este Consejo en nuestro anterior Fundamento Jurídico, **al ser competencia municipal la aprobación definitiva de la innovación urbanística sometida a dictamen, no es exigible el trámite de aprobación provisional de la misma.** Sin embargo, se debe indicar que en este caso concreto se comprueba que el Pleno acordó la aprobación provisional en fecha 6 de abril de 2018. Dicha aprobación provisional era innecesaria en la presente modificación, de acuerdo con lo hasta ahora expuesto. Pero la adopción de tal acuerdo **no produce ningún efecto invalidante** sobre la tramitación del presente expediente, puesto que no ha ocasionado indefensión alguna a los interesados en el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".*

Por lo que respecta al órgano municipal competente, son de aplicación, básicamente, los artículos 21.1.j), 21.3, 22.2.c), 123.1.i), 127.1.c) y d) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que atribuyen las competencias para la aprobación del planeamiento urbanístico al Alcalde, al Pleno o a la Junta de Gobierno Local, según los casos. Concretamente, los artículos 22.2.c) y el 123.1.i) **establecen que corresponde al Pleno "la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación**



Código:640xu8652CTPP38u6YlwYmUwQ1ehId. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/			
FIRMADO POR	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE	FECHA	12/04/2019
ID. FIRMA	640xu8652CTPP38u6YlwYmUwQ1ehId	PÁGINA	3/4

urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos”.

En consecuencia, a la vista de lo anterior cabe concluir que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 32.1.3ª de la LOUA, **no resulta necesario ni exigible acuerdo de aprobación provisional cuando la aprobación definitiva corresponda a la misma Administración que sea responsable de la tramitación del instrumento de planeamiento**, lo que, según el artículo 31.1.B de la LOUA, alcanza tanto a los instrumentos de planeamiento de desarrollo cuya aprobación definitiva corresponde al municipio como a las innovaciones de los PGOU que no afecten a la ordenación estructural.

Sin perjuicio de lo anterior, será necesario **acuerdo del órgano municipal competente**, cuando:

- a) A la vista de los trámites realizados tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento, o por decisión de la Administración, se incluyan **modificaciones sustanciales** en el instrumento de planeamiento que hagan preceptiva una nueva información pública, o cuando dichas modificaciones afecten a los intereses públicos tutelados por otra Administración.
- b) Sea necesaria la **ratificación de un informe preceptivo vinculante** conforme al 32.1.4ª. Se considera necesario este trámite cuando tras la aprobación inicial del instrumento de planeamiento se solicite un informe preceptivo y vinculante a una Administración y en el mismo se incluyan consideraciones respecto a una materia de su competencia exclusiva que conlleve la necesidad de una **modificación** en el instrumento de planeamiento.

Procede **dejar sin efecto la INSTRUCCIÓN 1/2004** de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre el procedimiento de aprobación provisional de instrumentos de planeamiento urbanístico según la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Ley 7/2002.

La presente Instrucción será de aplicación desde el día de su firma y se publicará en la **web** de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio y en el **Portal de la Transparencia**.

EL DIRECTOR GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Fdo.: José María Morente del Monte



FIRMADO POR	JOSE MARIA MORENTE DEL MONTE	FECHA	12/04/2019
ID. FIRMA	640xu8652CTPP38u6YlwYmUwQ1ehId	PÁGINA	4/4