

NºRef.:1897/2017

INFORME ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA SOSTENIBLE EN ANDALUCÍA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Una vez analizado el texto del proyecto normativo de referencia, y la documentación que se acompaña, cumple indicar lo siguiente:

PRIMERO.- Competencia

El artículo 148.1.3 de la Constitución establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, siendo recogida esta previsión constitucional en el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Según el citado precepto: *“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 se ve afectada por aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE de la Constitución y que condicionan las de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo. (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 40/1998, de 19 de febrero; 164/2001, de 11 de julio; 14/2007, de 18 de enero y 141/2014, 11 de septiembre).

Entre los títulos competenciales que el artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado y pueden afectar, con distinto alcance, a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo podemos citar las contempladas en los apartados 1ª (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales); 4ª (defensa); 8ª (legislación civil); 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica); 18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas); 20ª (puertos y aeropuertos de interés general); 21ª (ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y el régimen general de comunicaciones) y 23ª (legislación básica sobre protección del medio ambiente).



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	1/26

En este sentido, hay que tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 147/2007, de 14 de diciembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y en la que la declaración de constitucionalidad e inconstitucionalidad de los artículos impugnados se proyecta sobre los preceptos del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

La citada Sentencia, siguiendo la línea jurisprudencial de sentencias anteriores, indica:

“Ya hemos declarado reiteradamente que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 4). No obstante, esta competencia autonómica exclusiva en materia de urbanismo –y por extensión, sobre la vivienda y la ordenación del territorio– «ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 C.E, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997 FJ 5); esto es, «ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas 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)].

El urbanismo, entendido 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» [SSTC 61/1997 FJ 6 a); y 170/2012, de 4 de octubre (RTC 2012, 170) , FJ 12], lo que permite a las Comunidades Autónomas «fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas» (STC 164/2001, FJ 4. En este sentido, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades –tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores– y en la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas [SSTC 61/1997, FJ 6 a); 170/2012, FJ 12, y 141/2014, FJ 5 A)].

Entre estas técnicas de intervención administrativa, que forman parte de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, se encuentra la inspección urbanística que es una potestad administrativa dirigida a verificar que los actos de uso del suelo y edificación se ajustan a la legalidad urbanística y a las especificaciones del planeamiento urbanístico, y en el caso de constatar alguna irregularidad, proceder a activar los debidos mecanismos de corrección (STC 5/2016, de 21 de enero (RTC 2016, 5) , FJ 4). Inspección urbanística que incluye, como es obvio, la de las condiciones de los edificios, el cumplimiento del deber de conservación de los mismos y el control de las eventuales ilegalidades o irregularidades.”



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	2/26

Asimismo, analiza la doctrina constitucional sobre los títulos competenciales estatales que guardan más estrecha relación con la materia urbanística, en concreto los relativos a los artículo 149.1.1º, 13º y 18º.

Por tanto, y a tenor de lo anteriormente expuesto se ha de considerar que el anteproyecto de ley se ajusta a la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de urbanismo.

En cuanto al rango normativo, el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la comunidad Autónoma de Andalucía establece 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, correspondiendo la iniciación del procedimiento de elaboración a la Consejería competente. De acuerdo con el Decreto de la Presidenta 5/2018, de 6 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejería y el Decreto 216/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, es a esta Consejería a la que le corresponde las competencias en materia de urbanismo.

SEGUNDO.- Tramitación

En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma este sería el establecido en los artículos 43 y 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma y en los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de proyectos normativos, estableciendo como primera vía de participación la realización, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, de una consulta pública para recabar la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma. En cumplimiento del citado precepto consta en el expediente certificado del Jefe de Servicio de Órganos Colegiados y Seguimiento Normativo sobre la consulta pública previa y la relación de las observaciones formuladas, realizándose un análisis de las mismas en el documento denominado Notas sobre la participación ciudadana y demás actuaciones previas en la elaboración del anteproyecto de Ley para un urbanismo sostenible en Andalucía de fecha 27 de noviembre de 2017. En este documento se recoge todas las actuaciones que se han llevado a cabo para facilitar la participación ciudadana con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en la memoria justificativa se valoran los principios de buena regulación contemplados en dicho precepto, conforme a los cuales han de actuar las Administraciones Públicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

El procedimiento se inicia mediante acuerdo de 30 de noviembre de 2017 del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, figurando en el expediente memoria justificativa, memoria económica, memoria económica complementaria, informe de evaluación de impacto de género,



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	3/26

informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia, informe de valoración de cargas administrativas, informe sobre las consultas, dictámenes e informes que se han de realizar durante la tramitación del Anteproyecto de Ley, memoria de evaluación de la competencia y memoria de análisis de impacto normativo.

El anteproyecto de ley es elevado al Consejo de Gobierno, constando certificado del acta de la sesión de 26 de diciembre de 2017, en la que se acuerda continuar con la tramitación preceptiva del anteproyecto, y donde se recogen, sin perjuicio de otros que se consideren durante la tramitación, las entidades, organismos y colectivos a los que se va a conceder trámite de audiencia y organismos a los que se solicita informe.

Por Resolución de 26 de diciembre de 2017 de la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, publicada en el BOJA nº 248 de 29 de diciembre, el citado anteproyecto de ley fue sometido a los trámites de audiencia e información pública por un plazo de un mes.

Según consta en la documentación enviada, se ha dado trámite de audiencia a las siguientes organismos, entidades y colectivos:

- Consejerías de la Junta de Andalucía.
- Ministerio de Fomento.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (FAMP).
- Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía. (CAVA).
- Confederación de Empresarios de Andalucía. (CEA).
- Comisiones Obreras (CCOO).
- Unión General de Trabajadores (UGT).
- Federación de Consumidores en Acción de Andalucía. (FACUA).
- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos.
- Consejo Andaluz de Universidades.
- Colegio de Registradores.
- Colegio Notarial de Andalucía.
- Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas.
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Colegio de Geógrafos de Andalucía. .
- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales.
- Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía.
- Ecologistas en Acción



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	4/26

En cuanto a los informes preceptivos, constan en el expediente enviado a este Servicio los siguientes:

- Informe de la Dirección General de Presupuestos.
- Informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación.
- Informe de la Agencia de Defensa de la Competencia.
- Informe del Consejo Andaluz de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía.
- Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. En relación con este informe, se ha emitido la información expresa y detallada prevista en el artículo 57.5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. El informe tuvo entrada en dicho órgano el 15 de junio de 2018, pudiendo este solicitar motivadamente informe al Consejo Andaluz de Concertación Local en el plazo máximo de diez días. No consta que dicho informe haya sido solicitado.
- Informe de la Unidad de igualdad de género de la Consejería, el cual junto con el proyecto de disposición normativa ha sido remitido al Instituto Andaluz de la Mujer.
- Informe del Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Asimismo, se ha solicitado informe a las Delegaciones Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Finalmente consta en el expediente informe valoración de las alegaciones que se han formulado durante la fase de información pública y audiencia, así como de los informes que se han recibido.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa se ha procedido a publicar en el Portal de transparencia de la Junta de Andalucía, el texto del anteproyecto elevado al Consejo de Gobierno para su conocimiento y el texto sometido a información pública, junto con las memorias e informes que conformaban el expediente enviado a este Servicio en dichas fases procedimentales.

TERCERO.- ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA SOSTENIBLE EN ANDALUCÍA.

A) Estructura

El Anteproyecto que se somete a informe es el Borrador 2 de mayo de 2018, el cual se estructura en un índice, una exposición de motivos, 176 artículos, divididos en un Título Preliminar y cuatro títulos, dieciséis disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	5/26

B) Exposición de motivos.

La exposición de motivos debe adaptarse en cuanto a su contenido a lo establecido en la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, según la cual: *“La parte expositiva de la de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.”*

Sobre este contenido se ha pronunciado en numerosas ocasiones el Consejo Consultivo de Andalucía, insistiendo en que las exposiciones de motivos deben redactarse de manera concisa, en la que se destaquen sus fines y las líneas maestras de la nueva regulación, pero sin hacer un relato pormenorizado de antecedentes, necesidades y soluciones con un grado de detalle que parecen más apropiados de una memoria justificativa. En este sentido podemos citar el Dictamen 553/2017 de 5 de octubre sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de cambio Climático en el indica:

“3. Exposición de motivos. Ante todo el Consejo Consultivo debe recordar que la buen técnica legislativa aconseja realizar un esfuerzo de síntesis en la exposición de motivos, de modo que la parte expositiva de la disposición responda a su esencia, centrándose en la sucinta descripción del objeto, fines y contenido de la disposición, así como en los antecedentes, principios inspiradores y fundamentos competenciales que la amparan. En este sentido, el Consejo Consultivo viene insistiendo en que debe evitarse una desmesurada extensión de la exposición de motivos, como a menudo sucede cuando se redactan sin distinguir lo principal de lo accesorio. Si la exposición de motivos no parte de las ideas de simplicidad y sencillez, difícilmente puede cumplir su papel, máxime cuando la disposición aborda la regulación de una materia tan sensible como el cambio climático, con evidente incidencia en las vidas del conjunto de la población destinataria. Por tal motivo, reiteramos que la parte expositiva de las disposiciones legales ha de ser concebida bajo los principios enunciados, de modo que su cometido no se confunda con el de la memoria justificativa u otros documentos más aptos para la explicación con detalle de los antecedentes, contexto en el que opera la norma, necesidades a las que responde , objetivos perseguidos, contenido y justificación de las distintas opciones adoptadas.”

Por todo ello, consideramos conveniente revisar el contenido de la exposición de motivos, sintetizando y evitando la repetición de ideas, y ordenando sistemáticamente el contenido de la misma. En esta línea no parece adecuado, tratándose de la exposición de motivos de una anteproyecto de ley, la expresión: *“En este contexto, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se ha basado en los siguientes objetivos.”*

Asimismo, debe suprimirse la fórmula promulgatoria que no resulta adecuada al rango de la disposición proyectada.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	6/26

C) Parte dispositiva.

1. Título Preliminar Disposiciones generales.

1.1. Se debe revisar en este título las referencias en distintos artículos de las expresiones “actividad urbanística” y “ordenación urbanística” pues se plantean dudas sobre su utilización en algunos casos como sinónimos o si efectivamente se ha querido hacer una distinción entre ambos conceptos. En este sentido el artículo 2.1 define el concepto de actividad urbanística, describiendo en su apartado 2 las potestades que la misma comprende. Entre estas potestades, se encuentra, la ordenación urbanística que incluye la definición y el desarrollo del modelo de ciudad y la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos. Por tanto el concepto de actividad urbanística es más amplio que el de ordenación urbanística. En cambio en el apartado 3 de este artículo se menciona exclusivamente a la ordenación urbanística, en una declaración que podría resultar innecesaria.

En este sentido, el título del artículo 4, que indica su contenido, está dedicado a los Fines y objeto de la actividad urbanística. No obstante, si bien el apartado 1 si recoge los fines de la citada actividad urbanística, el apartado 2 establece el objeto de la ordenación urbanística. Ello se hace extensible a los apartados 1 y 2 del artículo 6.

1.2 Otro aspecto que consideramos debe ser objeto de revisión al objeto de adecuarlo a los cambios normativos, es el relativo a la regulación de los convenios a los que se hace referencia en los artículos 5, 6 y 7.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha desarrollado un nuevo régimen legal de los convenios contenida en los artículos 47 a 53, aplicable a todas las Administraciones Públicas dado que se trata de preceptos básicos. En este sentido, y salvo las excepciones en dicha regulación expresamente contempladas, resultan de aplicación a todos los tipos de convenios que celebren dichas Administraciones, incluidos lo contemplados en normativas sectoriales como los urbanísticos, y ello sin perjuicio de las especialidades que, respetando las normas básicas, establezcan la legislación urbanística.

En el artículo 7 dedicado a los convenios interadministrativos y convenios urbanísticos solo se ha indicado la aplicación de esta legislación básica con respecto a los primeros, siendo igualmente de aplicación a los segundos. Desde esta perspectiva se debería tener en cuenta aspectos de la regulación básica como el plazo de vigencia que, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, no podrá ser superior a cuatro años salvo que normativamente se prevea un plazo superior, y valorar la conveniencia de establecer para estos convenios urbanísticos un plazo superior.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	7/26

Asimismo, y en relación al artículo 5 dedicado a la cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas, que prácticamente reproduce el artículo 4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, se debería tener en cuenta las modificaciones introducidas en distintas norma legislativas y adecuar su terminología a las mismas. Así, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que dedica el Título III a las relaciones interadministrativas y, en relación a la cooperación con las entidades locales, el artículo 57 de la Ley 7/1985, de Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía.

1.3. Artículo 8. La participación ciudadana.

En el apartado 1 se hace referencia a las entidades de participación ciudadana constituidas para defender sus intereses, de conformidad con la legislación en materia de participación ciudadana. En este caso surgen dudas sobre que se ha querido indicar con la precisión de que estén constituidas para defender sus intereses pues la ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía no prevé ninguna constitución específica a este fin sino que enumera las entidades, agrupaciones y organizaciones que tienen tal consideración a los efectos de dicha Ley.

1.4. Artículo 9. El derecho de consulta.

En este artículo se regula dos procedimientos, uno dirigido a la ciudadanía y a las entidades de participación ciudadana constituidas al efecto y otra dirigida a las personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística. Sin perjuicio de lo ya indicado sobre la constitución de las entidades de participación ciudadana, y que este derecho de consulta no está directamente vinculado al concepto de participación, se debe tener en cuenta que se ha especificado como único competente al municipio para su contestación, siendo conveniente valorar si la Administración Autonómica no estaría en posesión, en su caso, y en virtud de sus competencias de información que pudiera ser objeto de estas consultas.

En el apartado 3 la indicación de “será de un mes desde la presentación de la solicitud” debe ser completado, indicando, “será de un mes a contar desde la fecha en la que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación”, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 21.3 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En relación al apartado 5, sobre la habilitación de medios para el ejercicio de estos derechos de forma electrónica, y que se predica de la administración Pública competente, y que como ya se ha indicado solo parece que se pueda ejercitar ante el municipio, hay que recordar que a partir del 2 de octubre de 2018, será de aplicación el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, donde se indican los obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	8/26

2. Título I. Clasificación y régimen del suelo.

2.1. Artículo 13. Suelo rústico.

En el apartado a), en relación a los suelos que por la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente o del patrimonio histórico u otras análogas tengan establecido un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demanden para su integridad y efectividad la clasificación de suelo rústico, se ha incluido la necesidad de una previa aprobación de los actos o disposiciones que en las mismas se contemplen para su delimitación o identificación. Ello debe matizarse y no exigirse en todos los supuestos dado que, en algunos, puede que dicho acto o disposición no sean necesarios para determinar su protección, y ello sin perjuicio de lo indicado en el artículo 14.1.c).

2.2 Artículo 17. Situaciones del suelo y de la urbanización en relación con la legislación estatal.

Se propone revisar la equiparación que sobre las clases y categorías de suelo se hace en relación con la establecida en la legislación básica estatal.

Así, se indica que se encuentran en situación básica de suelo urbanizado los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado conforme al artículo 12a). El artículo 11 del Anteproyecto de ley establece las circunstancias que han de concurrir en los suelos para que integran el suelo urbano. Para esta clase de suelos, el artículo 12 establece dos categorías, el suelo urbano consolidado y el suelo urbano pendiente de consolidar. En la medida en que las circunstancias establecidas en el artículo 11 del anteproyecto para el suelo urbano, sin distinción de categorías, parecen coincidir con las establecidas en el artículo 21.3 del texto refundido de la Ley de Suelo Y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para la situación básica de suelo urbanizado, no queda claro porque se equipara exclusivamente el suelo urbano consolidado cuando el suelo urbano pendiente de consolidar ha de reunir, igualmente, las circunstancias contempladas en el artículo 11.

2.3. Artículo 23. Derechos y deberes del suelo urbanizable ordenado.

En el apartado 1 al regular el ejercicio de la iniciativa de una actuación de transformación urbanística se establece que *“el propietario dispondrá de un plazo que no podrá ser inferior a un mes a contar desde el momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados”*. Esta redacción debe ser revisada tanto en lo que afecta al establecimiento del plazo como en lo referente a su cómputo.

El artículo 13.2 c) del texto refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, de carácter básico, sobre el ejercicio de esta iniciativa señala: *“el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados”*.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	9/26

Por tanto, en cuanto al plazo, lo oportuno sería fijar el plazo que se establece para el ejercicio de esta facultad y no indicar lo mismo que la normativa básica, sin concretar como o quien fijaría el citado plazo.

En cuanto al cómputo lo establecido en el anteproyecto de ley está en contradicción con lo estipulado en la normativa básica. Si en esta última se indica que el plazo no podrá computarse desde un momento anterior aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados mientras que en el anteproyecto se indica que contará desde el momento anterior a aquel en que pueda conocer el citado alcance y los criterios de su distribución.

2.4. Artículo 34. Régimen de de las actuaciones sobre suelo rústico.

En relación con las actuaciones que se pueden realizar en suelo rústico habría que revisar la regulación que se realiza de las segregaciones pues se plantean algunas dudas sobre el régimen jurídico aplicable. El artículo 20 del Anteproyecto, dedicado al Régimen del suelo rústico, prohíbe en el apartado 4, en este tipo de suelo, las segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o similar de aplicación. En cambio, el artículo 34.1, comienza indicando que en el suelo rústico podrán llevarse a cabo segregaciones, sin ningún tipo de matización, aunque después se indique, de manera genérica para todas las actuaciones, que deberán cumplir lo establecido en el artículo 20.

En cuanto a su régimen jurídico, el apartado 2 f) del citado artículo 34 exceptúa de la licencia de obras las segregaciones de naturaleza rústica cuya finalidad no sea la implantación de usos urbanísticos, las cuales deben obtener una declaración municipal de innecesariedad de licencia de obras, lo cual parece dar a entender que el resto de las segregaciones estarían sometidas a licencia de obras, incluso las que tengan por finalidad la implantación de usos urbanísticos.

No obstante, en el artículo 35 se relacionan las actuaciones ordinarias en suelo rústico que sean necesarias para para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos propios del suelo rústico, entre las que se contempla las segregaciones, y las somete a la preceptiva licencia municipal.

Por tanto, debe aclararse cual será el régimen aplicable a las segregaciones y si existen distintos tipos con distinto régimen de intervención administrativa.

2.5. Artículo 37. Implantación de actuaciones excepcionales en suelo rústico.

El plazo que se ha establecido para resolver y notificar la resolución en el procedimiento de autorización de las actuaciones excepcionales es de seis meses, transcurrido el cual se entenderá desestimada la solicitud. En este contexto no se entiende que efectos tiene el plazo de un mes que se ha fijado para resolver la Consejería competente en materia de ordenación del territorio tras el traslado del expediente por el Ayuntamiento.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	10/26

3. Título II. La ordenación y el planeamiento urbanístico.

3.1 Artículo 63. Contenido documental de los instrumentos urbanísticos.

En el apartado 1 en lugar de la expresión “*deberán formalizarse*” resultaría más correcta le expresión “*deberán incorporar*” o “*deberán contener*”.

Asimismo, y en relación al apartado A) Memoria se debe revisar los términos en los que está redactado pues no queda claro si se trata de una memoria con el contenido que se relaciona o de varios tipos de memorias como parece desprenderse de la relación que acompaña a dicho apartado, y ello sin perjuicio de que un mismo documento agrupe en la práctica distintas memorias.

En cuanto a la memoria económica se establece la necesidad de incluir un informe de sostenibilidad económica cuando el instrumento urbanístico ordene actuaciones de transformación urbanística, y además, cuando estas actuaciones se prevean en suelo urbano, una memoria de viabilidad económica, conforme a lo establecido en la legislación básica estatal. No obstante, el artículo 22.5 del texto refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, lo que indica es que: “*La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica.*” Por tanto se debe revisar, dado que en en el Anteproyecto se exige la memoria de viabilidad solo cuando se trate de instrumentos que ordenen actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano.

3.2. Artículo 71. Los Planes Básicos de Ordenación Urbana.

Se propone que en la condición que se ha establecido en el apartado 1c) se supriman las referencias a determinados instrumentos de planeamiento que, con la entrada en vigor de la ley, desaparecen, utilizando para ello una definición o una determinación de su caracteres generales en los que quedaran incluidos.

3.3. Artículo 78. Delimitación del ámbito de transformación urbanística.

La iniciativa para la delimitación del ámbito de transformación urbanística puede ser tanto pública como privada, si bien en este artículo la regulación que de la misma se realiza solo se refiere a la iniciativa privada por lo que sería conveniente regular algunos aspectos de la iniciativa pública.

En el apartado 4 se ha establecido que el plazo máximo para aprobar la iniciativa será de seis meses desde la presentación de la totalidad de la documentación exigible. En este sentido hemos de recordar que el artículo 21.3 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre establece que el plazo máximo para notificar la resolución expresa se computará en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. No encontramos ninguna justificación



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	11/26

para un cambio de la citada regla en este procedimiento, la cual , además en los términos que está redactada plantea dudas sobre a que se va a entender por la totalidad de los documentos exigibles, documentos que nos están previstos en la Ley. En todo caso se debería aclarar si son los que presenta el interesado con su solicitud o se incluyen todos los necesarios para considerar completado el expediente, provengan o no del solicitante.

3.4. Artículo 82. Avance de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

El artículo 79 regula como una de las fases de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanísticos la denominada “Avance o borrador del plan”. Según el artículo 82 solo será preceptiva la elaboración del Avance en los instrumentos de planeamiento general, los planes con incidencia o interés supralocal o territorial y sus revisiones totales.

En el caso de los instrumentos sometidos a evaluación ambiental estratégica, el apartado 2, indica que se podrá optar por la elaboración del avance o la elaboración de un borrador del plan urbanístico. Se deduce que la exigencia de elaborar un borrador de plan si no se elabora el Avance, responde a lo establecido en el artículo 40.5 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, si bien, ello no es óbice para que surjan dudas sobre que ocurre con el retos de los instrumentos de planeamiento.

Se debe revisar el apartado 3 pues solo se ha previsto la posibilidad de suspender el otorgamiento de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas en la adopción del acuerdo de aprobación del avance, por lo que aquellos que opten por la elaboración de un borrador no tendrían esta posibilidad. En la medida que la posibilidad de suspender no está motivada por el tipo de plan sino por la opción del documento que se elabora no estaría suficientemente justificada.

3.5. Artículo 83. Tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

En este precepto y a la vista de su contenido, parece que se regula el procedimiento en si de elaboración de los instrumentos de planeamiento, contemplándose las fases de aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva. Sin perjuicio de lo que se indicará en este informe sobre técnica normativa, sería conveniente que el párrafo segundo del apartado A).1 que regula la forma de iniciar el procedimiento se ubicara al inicio del artículo.

En el apartado A).2 se debería valorar si es necesario incluir el plazo de información pública. En este sentido hay que tener en cuenta que el artículo 25 del texto refundido de la Ley de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana establece que el trámite de información pública se realizará en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

En este mismo apartado se debe revisar la redacción correspondiente a los efectos de la no emisión en plazo de los informes preceptivos pues no se entiende que se ha querido hacer referencia



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	12/26

al indicar que la no emisión de los informes en plazo producirá los efectos del silencio previsto legalmente. En este sentido se deberá tener en cuenta lo establecido con carácter general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la cual en su artículo 80 regula la emisión de informes en los procedimientos administrativos. Entendemos que unos efectos determinados, distintos a los previstos en la normativa de procedimientos administrativos, solo podría darse en aquellos previstos en normativa sectoriales que se hayan previsto como vinculantes, pero no con carácter general para los preceptivos.

Para los Planes de Ordenación Estructural se prevé una preceptiva comunicación a los municipios colindantes, si bien sería conveniente concretar si se trata de un trámite de audiencia pues no se ha indicado los efectos de dicha comunicación.

Finalmente, el el apartado A).3 parece que se alude erróneamente a la adopción del acuerdo de aprobación del Avance cuando entendemos que se trataría del acuerdo de aprobación inicial.

En relación con la aprobación de los planes, y como ya se ha indicado en otros informes, no queda claro cual sería el plazo establecido para su tramitación y elaboración. Solo se ha previsto un plazo que no se contaría desde el inicio sino una vez terminada lo que sería la instrucción del mismo, y cuyo inicio toma siempre de referencia que el expediente esté completo, sin que se haya intentado determinar o fijar algunos criterios para determinar cuando un expediente está completo.

El establecimiento de este régimen especial, según se indica en el informe de valoración a las observaciones formuladas, es que este procedimiento presenta particularidades, si bien solo se alude a la particularidad del carácter bifásico cuando tramita la Administración municipal y resuelve la autonómica, por lo que no se justifica la especialidad de esta regulación cuando la tramitación y aprobación corresponde a la misma Administración. De la manera que se ha regulado es imposible determinar el plazo en el que se ha de tramitar y aprobar los instrumentos desde que se inicia de oficio el procedimiento.

3.6. Artículo 88. Efectos de la entrada en vigor de los instrumentos de planeamiento.

Se propone suprimir la expresión “y en cumplimiento del principio de acatamiento” que no aporta ningún valor añadido al contenido del precepto.

3.7. Artículo 90. Innovación de los instrumentos de planeamiento.

En el apartado 4 se indica que reglamentariamente se regulará el régimen de innovación de los instrumentos de planeamiento, estableciendo las determinaciones de ordenación, documentación y procedimiento que haya de observarse. No obstante, en el apartado 1 se ha establecido que la innovación deberá ser establecida por la misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones y procedimientos regulados para su aprobación, publicidad y publicación, y teniendo idénticos efectos.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	13/26

4. Título III. La ejecución urbanística.

Con carácter general se debe revisar la regulación de las entidades urbanísticas colaboradoras. Así en el artículo 93 se regula con carácter general las citadas entidades sin que se desprenda claramente que la constitución de las mismas es obligatoria y solo se indica en cuanto a su constitución que adquieren personalidad jurídica a partir del momento de la aprobación de sus estatutos por la Administración actuante y su preceptiva inscripción en un registro, si bien no se regulan los efectos de la falta de esta inscripción ni el procedimiento ni plazo para la aprobación de los estatutos.

Posteriormente, en los apartados 3 y 4 del artículo 96 se indica, para la ejecución de determinadas actuaciones, que los propietarios quedarán constituidos en una entidad urbanística de ordenación y en una entidad urbanística de urbanización. Si bien no se indica suponemos son entidades colaboradoras de las previstas en el artículo 93, si bien la constitución no podrá ser automática pues necesitaría de la aprobación de los estatutos y posterior inscripción.

Frente a esta parca y genérica regulación, el artículo 101, dedicado a la Entidad urbanística de ordenación regula detalladamente este tipo de entidad y el procedimiento de aprobación de sus estatutos. En dicha regulación se indica claramente que se trata de una entidad urbanística colaboradora. En relación a esta regulación existen ciertas discordancias entre lo establecido en el artículo 93 y 101. Así, en el primero se señala que la personalidad jurídica la adquieren a partir del momento de la aprobación de los estatutos mientras que en el 101 a partir del momento de la publicación de la aprobación de los estatutos (no se indica donde), sin perjuicio de su posterior inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. Hay que señalar que en el artículo 93 se habla de un registro sin más.

En este sentido proponemos que se regulen el procedimiento general de las entidades urbanísticas colaboradoras y su correspondiente registro, sin perjuicio de que se puedan establecer particularidades para los distintos tipos, evitando así discordancias que no se saben a que obedecen.

En línea con lo anteriormente expuesto en el artículo 126 se regulan las entidades urbanísticas de conservación como entidades urbanísticas colaboradoras. En este apartado se debe revisar que se ha querido indicar con que son de “*adscripción obligatoria*”.

4.1. Artículo 95. Formas de gestión del instrumento urbanístico.

Se debe revisar la redacción del primer párrafo del apartado 1 pues entendemos que la remisión que se hace al artículo 31.1. a) lo es en relación a las actuaciones contempladas en dicho subapartado para el suelo urbano consolidado.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	14/26

4.2. Artículo 98. Proyecto de urbanización.

En cuanto al cómputo del plazo para notificar la resolución entendemos que debe ajustarse a lo establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

4.3. Artículo 99. Parcelación urbanística.

En el párrafo segundo del apartado 2 cuando se hace referencia a la presentación de la escritura pública no se debería hacer referencia al municipio sino a la administración correspondiente que en este caso sería el Ayuntamiento.

4.5. Artículo 132. Actos sujetos a licencia urbanística municipal.

En el apartado 5 se hace una remisión al artículo 170.4 que es errónea pues este artículo, dedicado a las sanciones, solo tiene dos apartados.

4.6. Artículo 133. Actos sujetos a Declaración Responsable o Comunicación. Competencia y procedimiento.

El artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula la declaración responsable y la comunicación, y si bien ambos guardan ciertas similitudes también tienen importantes diferencias. Desde esta perspectiva sería conveniente identificar que actuaciones están sujetas a declaración y cuales a comunicación y no establecer una relación de actuaciones en las que solo se indican que está sometidas a declaración responsable o comunicación. Al menos sería necesario especificar como se determinará cuales está sujetas a un régimen y cuales a otro.

Desde otro punto de vista consideramos conveniente revisar los términos en los que se regula la licencia de ocupación y utilización o las declaraciones o comunicaciones de ocupación o utilización pues surgen dudas sobre si la realización de cualquier obra de escasa entidad que no requiere proyecto y cuya realización necesita declaración responsable o comunicación necesita también la posterior declaración responsable o comunicación de ocupación o utilización. Asimismo, de un análisis conjunto de lo regulado en el apartado 4 del artículo 132 y lo contemplado en el 133.1 e) no queda suficientemente claro que supuestos son los sometidos a licencia y cuales a declaración o comunicación.

En el apartado 3 se indica los efectos o facultades que otorga la declaración responsable pero no se se ha señalado nada en relación a la comunicación.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	15/26

4.7. Artículo 135. Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas.

Se debe revisar la redacción del apartado 2 de este artículo. En primer lugar porque el imperativo utilizado al indicar que la resolución “deberá ser expresa” puede inducir a considerar que no se admite la posibilidad de entenderlas otorgadas por silencio administrativo cuando a continuación se recoge este extremo, y ello sin perjuicio de que las Administraciones Públicas están obligadas a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En segundo lugar, y como ya se ha reiterado en otros preceptos analizados, no entendemos que el cómputo del plazo en el que debe notificarse la resolución se compute desde que se presente la documentación completa, y no desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En tercer lugar, se debería completar la referencia a “salvo los supuestos previstos en la legislación estatal” con alguna indicación sobre el carácter negativo del silencio. No obstante, hay que tener en cuenta que la regulación del silencio negativo de determinados actos establecidos en el artículo 11.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, ha sido declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm 143/2017, de 14 de diciembre, al considerar que corresponde su regulación a las Comunidades Autónomas y declarando constitucionales aquellos procedimientos en los que el estado ostenta algún título competencial que pueda dar cobertura a la regulación del sentido negativo del silencio administrativo. Finalmente, hay que tener en cuenta, el régimen básico del sentido del silencio desestimatorio establecido en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

4.8. Artículo 136. Eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención administrativa.

En el apartado 3 tras regular el procedimiento de declaración de caducidad de las licencias por incumplimientos de los plazos previstas en las mismas, se regula las consecuencias de dicha declaración. No obstante, sería conveniente revisar si efectivamente las consecuencias que en el mismo se contempla son aplicables a todas las actuaciones que necesitan licencia urbanística o solo a determinados supuestos, en cuyo caso se debería especificar.

En el apartado 4 se regula la eficacia temporal de la declaración responsable y la comunicación indicando que las mismas autorizan para realizar los actos declarados o comunicados por un plazo determinado. En estos casos hay que tener en cuenta que la declaración y comunicación la realizan los propios interesados por lo que tal y como está redactado el precepto será estos los que fijen el plazo para la realización de la actuación, que no está condicionado ni limitado por ninguna previsión, salvo para los supuestos en los que no se haya determinado expresamente en los que se establece un plazo de tres meses para iniciar las actuaciones y un año para la terminación de estas.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	16/26

En cuanto a la regulación de las prórrogas no parece lógico establecer un procedimiento de solicitud expresa pues ello conlleva la necesidad de dictar una resolución por parte del Ayuntamiento, debiéndose por tanto regular el correspondiente procedimiento. En todo caso entendemos que sería más conveniente que la prórroga se formulara también mediante la correspondiente declaración responsable o comunicación o que sin más se presentara una nueva. Asimismo, se debería tener en cuenta que, mientras en las licencias solo se permite, aunque se citen en plural, la prórroga por una sola vez y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, nada se indica a este respecto en relación a las prórrogas de la declaración responsable y comunicación.

4.9. Artículo 137. Acceso a los servicios por las empresas suministradoras.

Se debe mejorar la redacción del apartado 1 pues cuando se regula el plazo máximo de duración del contrato de la empresa suministradora solo se hace referencia al establecido en la licencia.

En el apartado 2 y en consonancia con la ya indicado en en el artículo 135 sobre las licencias, declaraciones y comunicaciones de ocupación y utilización, entendemos que existe cierta confusión sobre las mismas, dado que en algunos supuestos se hace referencia a la primera ocupación y utilización, en otros a ocupación y utilización sin mas y en este caso a ocupación y primera utilización. En todo caso, y por razones de seguridad jurídica debería quedar claro los distintos conceptos y que es necesario para la contratación del suministro.

5. Título IV. La disciplina urbanística.

5.1 Artículo 154. Potestades Públicas, presupuestos de la actividad de ejecución y competencias en materia de disciplina urbanística.

Se debería hacer un esfuerzo por determinar más claramente las competencias en materia de disciplina urbanística, especialmente las que corresponden a la Consejería competente en materia de urbanismo. Sin perjuicio de lo anterior, se debe revisar la redacción del apartado 5 pues no se entiende la expresión “infracciones no autorizables” pues en ningún caso las infracciones se autorizan o no se autorizan. Parece que se estaría haciendo referencia a si los hechos o actuaciones que constituyen la infracción fueran legalizables o autorizables. Asimismo, sería conveniente, en lugar de indicar que podrá adoptar las medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada e imposición de la sanción hacer referencia a las correspondientes potestades.

En este sentido hay que recordar que de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la potestad sancionadora de las administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley y que el ejercicio de la misma corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario. Sobre la atribución de competencias a órganos administrativos nada se ha regulado en el Anteproyecto de Ley.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	17/26

5.2 Artículo 156. Visitas y actas de inspección.

Se establece en este artículo la posibilidad de que el inspector en las visitas y actas de inspección pueda adoptar, en supuestos de urgencia, las medidas provisionales que considere oportunas. En este sentido hay que señalar existe una reserva de ley en relación con la adopción de medidas provisionales por lo que en ningún caso podrá adoptar aquellas que considere oportunas. Así, las medidas provisionales que se pueden adoptar en los procedimientos administrativos están establecidas en el artículo 56.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si bien se trata de un listado abierto, al incluir en la letra i) aquellas otras medidas que las leyes prevean expresamente. Por tanto habría que hacer una remisión al precepto en el que se regulen tales medidas.

Asimismo, y tratándose de unas medidas provisionales previas a la iniciación del procedimiento administrativo, deberán ajustarse a lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y ello con independencia de la variación del órgano que pueda adoptarla. Por tanto, se podrán acordar las que resulten necesarias y oportunas en los supuestos de urgencia inaplazable y de forma motivada.

5.3. Artículo 158. Medidas provisionales de protección de la legalidad urbanística.

En primer lugar hay que indicar que el contenido de los apartados 1 y 5 no se corresponden con el título del precepto pues no regula cuestiones relativas a las medidas provisionales.

Con carácter general, convendría adecuar la redacción de este precepto a lo que establece el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Sin perjuicio de otros aspectos de la regulación que deban analizarse, se deberá tener en cuenta:

En primer lugar la adopción de la medida provisional se establece con carácter obligatorio y, además de la forma en que está redactado parece que hay que acordar todas las que se señalan. Esta obligatoriedad no parece ajustada a lo establecido en el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En segundo lugar, y como ya se ha indicado en el apartado 3 del citado artículo 56 se enumeran las medidas que pueden adoptarse y la posibilidad de que las leyes expresamente prevean la posibilidad de adoptar otras medidas. Por tanto, este precepto debería hacer un reenvío expreso a las medidas contempladas en el artículo 56.3 y enumerar aquellas medidas administrativas distintas de las previstas en dicho precepto que puedan ser necesario adoptar y que vendrían determinadas por razón de la materia.

En relación con las medidas provisionales hemos de señalar que en el anteproyecto no se ha previsto nada en relación con el procedimiento sancionador.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	18/26

5.4. Artículo 159. Plazo para la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística.

En el apartado 2.b).1º se debería sustituir la expresión “*de especial protección*” por “*especialmente protegido*”, para adaptarlo a la denominación que de estas categorías de suelo se hace en el artículo 14 del Anteproyecto.

5.5. Artículo 160. Resolución y ejecución de la restauración del orden jurídico perturbado y de reposición de la realidad física alterada.

En el apartado 7 no se entiende la remisión al artículo 144, parece más acorde con su contenido que la remisión fuera al artículo 140.

5.6. Artículo 161. Las relaciones entre las actuaciones de protección de la legalidad urbanística el procedimiento sancionador.

El apartado 3 regula la reducción de sanciones administrativas, no adecuándose este apartado a las previsiones del artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, e incluso en algunos aspectos de su regulación se suscitan dudas sobre si estarían amparados por la normativa básica estatal. Asimismo, consideramos que se pueden plantear problemas en la aplicación práctica de dichas deducciones puestos que las mismas dependerán no solo del resultado de otro procedimiento administrativo sino incluso de su ejecución, y ello sin perjuicio de que tampoco se ha previsto como juegan estas deducciones con las ya previstas en el citado artículo 85.

El artículo 85 de la Ley 39/2015, regula dos supuestos de deducciones en las sanciones administrativas. La primera cuando el infractor reconoce su responsabilidad y la segunda por pago voluntario en cualquier momento anterior a la resolución del procedimiento. La reducciones son de al menos el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo estos acumulables entre si. En ambos casos es necesario que la sanción tenga unicamente carácter pecuniario y la efectividad de las mismas estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso contra la sanción. Estos supuestos se configuraran como formas especiales de terminación del procedimiento sancionador, y en el caso, del pago voluntario, estaríamos ante una terminación parcial, pues el procedimiento continuaría para resolver los extremos relativos a la reposición de la situación alterada o el pago de indemnizaciones.

Frente a este sistema de reducción de las sanciones ligado directamente a los aspectos de la sanción pecuniaria, en la regulación del anteproyecto el mismo gira en torno a la conformidad y ejecución de las resoluciones del procedimiento de la realidad física alterada que se determina en un procedimiento independiente del sancionador, reducciones que afectarían incluso a un procedimiento sancionador ya resuelto, y con unas reducciones muy superiores a las contempladas en el citado artículo 85.

Una de las dudas que se plantea es como se coordinan ambos sistemas, especialmente en el caso del pago voluntario, pues nada se indica al respecto, y que ocurre con aquellos procedimientos



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	19/26

sancionadores que por lo hechos constitutivos de infracción puedan no dar lugar a la iniciación de un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En todo caso, sería necesario que en el expediente su justificara la inclusión de estas modificaciones al régimen general en esta materia.

El contenido del apartado 5 no parece guardar relación con el título del artículo.

5.7. Artículo 162. Infracción urbanística y personas responsables.

El artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, establece que los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes y autónomos pueden ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar, extremo este que debería tenerse en consideración por si se diera algún supuesto más del contemplado en el apartado 5.

En el apartado 3.b) se debe corregir la remisión al apartado 1 pues parece que se está haciendo referencia al apartado 2. a)1º.

En el apartado 6, en el inicio del párrafo se debería cambiar la expresión “Las multas” por “Las sanciones”, .

5.8. Artículo 164. Competencia y procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

En el apartado 1 se establece que la competencia para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores corresponde en los mismos casos señalados en esta ley para los procedimientos de protección de la legalidad urbanística, si bien, en el Capítulo III de este Título III dedicado a la disciplina para la protección de la legalidad urbanística no se ha regulado la competencia para dicho ejercicio. La referencia al tema competencial se encuentra en el artículo 154.5 que se incardina en el Capítulo I dedicado a las disposiciones generales de la disciplina urbanística, por lo que nos remitimos a lo indicado en este informe sobre el citado artículo.

Se debe revisar el contenido del apartado 3 y su remisión al artículo 155, especialmente en cuanto a su aplicación a cuando las competencias sean municipales.

5.9. Artículo 166. Infracciones concurrentes y continuadas.

En el apartado 1 de este artículo se regula el conocido principio “non bis in idem” que impide que un mismo hecho sea sancionado dos veces y que se encuentra regulado en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre bajo el título de Concurrencia de sanciones.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	20/26

El apartado 2 no se ajusta a lo establecido en el artículo 29.5 de la Ley 40/2015, según el cual: *“Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción que correspondiente a la infracción más grave”*.

El apartado 4 comienza indicando: *“En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma”*, para posteriormente definir que se considera infracción urbanística continuada. En relación con la primera frase de este apartado es necesario indicar que es lo que hay que computar a partir de esa fecha, que suponemos es el plazo de prescripción de las infracciones continuadas. En cuanto a que regula cuestiones relativas a la prescripción de las infracciones sería conveniente que el contenido se incluyera en el artículo en el que se regule la prescripción de las infracciones. En el caso de que se optara por mantenerlo en este apartado, sería lógico invertir el orden, de manera que primero se defina la infracción continuada y posteriormente se regule el la fecha inicial del cómputo para la prescripción.

5.10. Artículo 167. Exclusión de beneficio económico y graduación de las sanciones.

El apartado 1 es una reproducción literal del apartado 2 del artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Sin perjuicio de los aspectos de técnica normativa que se plantean por la reproducción en normas autonómicas de preceptos de la normativa estatal, la cual se considera adecuada cuando resulte imprescindible para el entendimiento del precepto, consideramos que no se ha tenido en cuenta el auténtico sentido del contenido del mismo. Así, consideramos que en cumplimiento de dicho principio la ley que tipifique infracciones administrativas deberá tener en cuenta dicho principio a la hora de fijar sus correspondientes sanciones. Por tanto es esta ley la que en la regulación de las sanciones deberá prever y regular los mecanismos adecuados para que la comisión de la infracción no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de ellas normas infringidas.

En líneas generales, los apartados 2 y 3 reproducen el contenido de los apartados 3 y 4 del citado artículo 29, salvo la remisión a un posterior desarrollo reglamentario de las circunstancias agravantes, atenuantes y mixtas, desarrollo reglamentario que deberá tener en cuenta los límites establecidos en el artículo 27 de la Ley 39/2015.

5.11. Artículo 168. Prescripción de las infracciones y de las sanciones.

Este artículo no se ajusta a la regulación de la prescripción del artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En todo caso en el expediente se deben justificar las razones que motivan una especialidad en esta materia en relación al cómputo de la prescripción de las infracciones.

En cuanto al cómputo de la prescripción de las sanciones consideramos que debe adaptarse a lo establecido en el apartado 3 del citado artículo 30. En este sentido, se constata que en el informe valoración de las observaciones formuladas por la Dirección General de Planificación y Evaluación se aceptaba una observación en esta línea y redactaba el apartado correspondiente, si bien ello finalmente no ha quedado reflejado en el texto sometido a este informe.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	21/26

El cómputo del plazo de prescripción de las sanciones se contempla en el apartado 3 y se repite en idénticos términos al final del apartado 4.

5.12. Sección 2ª. Los tipos básicos de las infracciones y sanciones y Sección 3ª. Los tipos específicos de las infracciones urbanísticas y las sanciones.

Se recomienda un revisión del contenido de estas secciones atendiendo a la doctrina del Consejo Consultivo y a la jurisprudencia en relación con los principios de legalidad y tipicidad, debiéndose contemplar los tipos infractores con la mayor exactitud y detalle posible. Entre otros podemos citar el reciente Dictamen del Consejo Consultivo 240/2018, de 10 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía, en el que se ha indicado:

“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 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 constitucionales 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



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	22/26

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 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 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.”

No obstante, lo anterior se formulan las siguientes observaciones:

- En el artículo 169.4.c). 1º se debería sustituir la expresión “*de especial protección*” por “*especialmente protegido*”, para adaptarlo a la denominación que de estas categorías de suelo se hace en el artículo 14 del Anteproyecto.
- En el artículo 171.2 no se entiende la referencia que se hace al artículo 157.

6.- Disposiciones adicionales.

6.1. Disposición adicional tercera. Régimen especial del reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación aplicable a edificaciones aisladas de uso residencial situadas en una parcelación urbanística en suelo rústico para las que a la fecha de entrada en vigor de esta ley haya transcurrido el plazo para adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

En el apartado 2 se hace una remisión al artículo 136 que entendemos debería ser al artículo 99.

6.2. Disposición adicional séptima. Medidas cautelares para la plena eficacia de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

En el párrafo 2 del apartado 2 de esta disposición se hace una remisión errónea al artículo 80 en el cual no se prevé ningún plazo máximo de suspensión.

En el apartado 3, en relación a la última frase se propone la siguiente redacción: “*Esta medida tendrá una vigencia máxima de un año a contar desde la fecha de la resolución citada*”.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	23/26

6.3. Disposición adicional octava. Actuaciones de relevancia autonómica.

En el apartado 1 parece más correcto hacer mención a “*Las actuaciones declaradas de interés autonómico conforme a lo previsto en*”.

6.4. Disposición adicional decimosegunda. Actualización de la cuantía de las multas.

Se debe tener en cuenta lo establecido en la Ley 2/2015, de 30 de marzo de dexindexación de la economía española, cuyo objeto es el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que lo contengan y que es de aplicación a las revisiones de cualquier valor monetario en cuya determinación intervenga el sector público.

6.5. Disposición adicional decimotercera. Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico.

En el apartado 4 se regula un procedimiento específico de desafectación de vías pecuarias, que del contenido del mismo y aunque no se indique expresamente sería de aplicación al supuesto contemplado en el apartado 3 de la citada disposición. Si se trata de un procedimiento específico al que no le resulta de aplicación las previsiones contenidas en el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sería conveniente regular el plazo del mismo.

Asimismo, y en relación a los órganos administrativos, hemos de indicar que la denominación de las Delegaciones Territoriales es la de Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y que las competencias para el ejercicio de las potestades administrativas en materia de vías pecuarias corresponden en la actualidad a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, y ello sin perjuicio de que se la atribución de competencias se se fije de manera genérica por razón de las competencias en materia de vías pecuarias.

6.6. Disposición Adicional decimoquinta. Las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

Se debería valorar por ese órgano directivo la necesidad de completar la regulación que se hace de estas Comisiones dada la que contemplaba en la Disposición adicional tercera de la Ley 2/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que se deroga.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	24/26

D) Observaciones de técnica normativa.

a) Se recomienda revisar, con carácter general en todo el texto del cuadro resumen, los signos de puntuación, ortografía, tamaño, formato de fuente y espaciado de textos. A título de ejemplo podemos citar:

- El artículo 33.2 donde dice “en suelo urbano consolidado el apartado” debería decir “en suelo urbano consolidado del apartado”.
- El artículo 37.4. a) donde dice “ previo informe municipal sobre el cumplimiento las condiciones” debería decir “ previo informe municipal sobre el cumplimiento de las condiciones”
- El artículo 98.3 debe corregirse “ o cuando el instrumento urbanístico o hubiera expresado”.
- En el artículo 161.3 donde dice “ contra la persona obligada al restauración” debe decir “contra la persona obligada a la restauración”.

b) En relación con la redacción de de los artículo, la directriz 26 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa indica que: *“Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado una idea”*. Y, en cuanto a la extensión, la directriz 30 establece: *“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 es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.”* En atención a estas directrices se debería revisar el texto. A título de ejemplo podemos citar los artículos: 83; 87; 132; 160 ó 161.

c) En línea con lo anteriormente expuesto, se deberá tener en cuenta la directriz 31 sobre la división de los artículos. Así, se deben revisar

- Artículo 49. c) donde la subdivisión de numerarse con ordinales arábigos, estos es 1º, 2º y 3º.
- Artículo 65.2 donde las subdivisiones del apartado 2 deben señalarse con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.
- Artículo 70.4 donde la primera subdivisión debe realizarse en letras minúsculas y no mayúsculas y las subdivisiones de estas en ordinales arábigos.
- Artículo 83 debe revisarse en el mismo sentido que el artículo 70.4. No obstante sería conveniente una revisión más detallada en aplicación de los criterios generales de redacción.



FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA		PÁGINA	25/26

d) De acuerdo con la letra a) del apartado V Apéndices de las citadas Directrices: *“El uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”*. En relación a este apartado, y sin perjuicio de un examen más detallado del texto, se debería de revisar el uso de mayúsculas por ejemplo en las referencias a Declaración responsable o Comunicación, (artículos 132, 133, 136, 138 158, entre otros).

Tras la emisión de este informe, y una vez adaptado el texto, se deberá remitir a esta Secretaría General Técnica para solicitar el preceptivo informe del Gabinete Jurídico

LA JEFA DE SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES
Fdo.: Dafrosa Ibáñez Díaz



	[REDACTED]		
FIRMADO POR	DAFROSA MARIA IBAÑEZ DIAZ	FECHA	30/07/2018
ID. FIRMA	[REDACTED]	PÁGINA	26/26