



Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO

370
12.4

Fecha: 22 de marzo de 2018
Ref.: CDCA/SC/Informe N 4/2018
Asunto: Informe sobre Proyecto Normativo

**CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
SECRETARÍA GENERAL DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD URBANA**
Avda. de la Guardia Civil, nº 1
41071 SEVILLA



Adjunto se remite el Informe N 4/2018, sobre el **“ANTEPROYECTO DE LEY PARA UN URBANISMO SOSTENIBLE EN ANDALUCÍA”**, emitido por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en la sesión celebrada en el día 22 de marzo de 2018.

LA SECRETARIA DEL CONSEJO

M^a Angeles Gómez Barea



INFORME N 4/2018, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA UN URBANISMO SOSTENIBLE EN ANDALUCÍA

CONSEJO:

D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero
D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 22 de marzo de 2018, con la composición expresada y siendo ponente D. José Manuel Ordóñez de Haro, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 2 de enero de 2018, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un escrito de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se solicitaba la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto del anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía.

El citado oficio se acompañaba del texto del anteproyecto de Ley (concretamente, su versión de 21 de diciembre de 2017) y, dado que, de acuerdo con el Anexo I establecido en 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, se consideró que este anteproyecto de Ley regulaba una actividad económica incidiendo sobre tales aspectos, se adjuntaba una memoria de evaluación de la competencia conforme al Anexo II de la citada Resolución.

2. Con fecha de 13 de marzo de 2018, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe, teniendo entrada en esta sede en esa misma fecha.



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA 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 Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa 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 anteproyecto de Ley sometido a Informe, según dicta su artículo 1, tiene como objeto la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluidos el suelo y el subsuelo, para su aprovechamiento racional y sostenible, de acuerdo con su función social y conforme al interés general.

El texto del anteproyecto de Ley consta de cuatro Títulos, integrados por ciento setenta y cuatro artículos, trece Disposiciones adicionales, siete Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria, dos Disposiciones finales, y un Anexo.

En la exposición de motivos se alude a los antecedentes de la norma, los objetivos de la misma y el contenido de la Ley, que se detalla a continuación.

El Título preliminar (artículos 1 a 9) contiene las "Disposiciones generales", definiendo el objeto de la Ley, los principios de la ordenación urbanística 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, y derechos fundamentales de la ciudadanía, como los de participación y consulta. Como novedad, establece los principios para un desarrollo urbanístico sostenible.

El Título I (artículos 10 a 17) desarrolla la "Clasificación y régimen del suelo". El Capítulo I está dedicado a la clasificación del suelo, estableciendo una nueva regulación sobre

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



las distintas clases, categorías y situaciones en las que pueden encontrarse los suelos, distinguiendo entre el suelo urbano, suelo rústico y suelo urbanizable. Dentro del suelo urbano, respondiendo a su realidad física y jurídica, se diferencian con precisión las categorías de suelo urbano consolidado y suelo urbano pendiente de consolidar. En el suelo rústico se distinguen como especialmente protegidos aquellos que requieren tal condición por aplicación de la legislación y planificación sectorial y territorial, como protegidos aquellos que el propio planeamiento urbanístico, atendiendo a sus valores o circunstancias, preserva de su transformación, y, por último, se regula el suelo rústico común. Por su parte, el Capítulo II, relativo al régimen urbanístico del suelo, regula 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, con base en criterios de orden estrictamente urbanísticos. El Capítulo III determina el régimen de las actuaciones de transformación urbanística, distinguiendo entre las actuaciones de transformación urbanística en el suelo urbano y las actuaciones en el suelo rústico.

El Título II (artículos 40 a 88), sobre “La ordenación y el planeamiento urbanísticos”, dedica el Capítulo I a la Ordenación Urbanística, que contiene la regulación de los niveles de ordenación, distinguiendo entre ordenación estructural, pormenorizada y detallada. Por otro lado, se definen las áreas de reparto y el aprovechamiento urbanístico, clarificando y precisando los conceptos. El Capítulo II aborda el planeamiento urbanístico, regulando un nuevo régimen de instrumentos de planeamiento, y estableciendo como instrumentos de planeamiento general los Planes Generales de Ordenación Estructural, los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes Municipales de Ordenación Urbana. Por otro lado, se regulan como instrumentos de planeamiento de desarrollo, los Planes Parciales de Ordenación y los Planes Especiales. Concluye dicho Capítulo estableciendo la regulación de otros instrumentos como son los Estudios de Ordenación, los Estudios de Detalle, los Catálogos, las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, las Ordenanzas Municipales de Edificación y las Ordenanzas Municipales de Urbanización. El Capítulo III regula pormenorizadamente el régimen de elaboración, tramitación, aprobación e innovación de los instrumentos de planeamiento, definiendo de forma clara las distintas competencias para cada una de las fases procedimentales y estableciendo la coordinación con el procedimiento de evaluación ambiental correspondiente.

El Título III (artículos 89 a 150) está dedicado a “La ejecución urbanística” estableciendo, en el Capítulo I, una serie de disposiciones generales relativas a la actividad administrativa de ejecución, las esferas de actuación pública y privada, los presupuestos de dicha actividad, los sujetos legitimados para la misma, las distintas formas de gestión y conceptos específicos como los gastos de urbanización y la parcelación urbanística. El Capítulo II contempla la ejecución mediante actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado, delimitando el ámbito de la actuación, la constitución de entidades urbanísticas de urbanización, el proyecto redistributivo de los gastos de urbanización y las actuaciones en régimen de concurrencia. El Capítulo III



desarrolla la ejecución sistemática de actuaciones integradas en unidades de ejecución, definiendo las mismas y precisando los regímenes del sistema de actuación, consistentes en el sistema de compensación, el sistema de cooperación y el sistema de expropiación. El Capítulo IV recoge la ejecución de las dotaciones, estableciéndose las formas de obtención del suelo destinado a ellas, la ocupación y expropiación, la obtención de los terrenos mediante ocupación directa y las obras de urbanización y su ejecución. El Capítulo V se destina a las áreas de gestión integrada. En el Capítulo VI, se regula la ejecución de las obras de edificación de parcelas y solares, estableciéndose los presupuestos de la edificación y la ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación. El Capítulo VII establece el deber de conservación y rehabilitación de las obras y construcciones, distinguiéndose las obras de urbanización de las obras de edificación y obras en bienes inmuebles en general, regula el régimen de recepción de las obras de urbanización, la situación legal de ruina urbanística y las órdenes de ejecución de las obras de conservación y mejora. El Capítulo VIII determina los actos sujetos a licencia urbanística municipal, el régimen de actos promovidos por las Administraciones Públicas, la competencia y el procedimiento para su otorgamiento, la eficacia temporal y caducidad de las mismas y, finalmente, el sistema de contratación de los servicios por las empresas suministradoras. El Capítulo IX desarrolla las medidas de garantía y publicidad de la observancia de la ordenación urbanística, estableciendo los requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación y el régimen de información y publicidad en las obras. El Capítulo X dispone el régimen de la expropiación forzosa por razón de urbanismo, regulando los supuestos expropiatorios, el procedimiento a seguir, la aprobación y los efectos de la tasación conjunta, la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos, el justiprecio y pago en especie, las Comisiones Provinciales de Valoración, la liberación de la expropiación, la reversión y retasación y los beneficios de la expropiación forzosa por razón de urbanismo. En el Capítulo XI se prevén los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, manteniendo la figura del patrimonio público de suelo, clarificando las clases, su constitución, los bienes y recursos que lo integran, las reservas de terreno y el destino de dichos bienes.

Por último, en el Título IV (artículos 151 a 174) se regula "La disciplina urbanística", estableciendo el marco de potestades administrativas; la potestad inspectora, precisando la naturaleza y las funciones de la inspección, y determinando el régimen de visitas y actas de inspección; la disciplina para la protección de la legalidad urbanística, estableciendo las consecuencias legales de las infracciones urbanísticas y las competencias en esta materia. Con respecto a la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, se detallan las medidas cautelares y definitivas, así como el procedimiento para la resolución y ejecución de dichas medidas de protección de la legalidad. Establece el marco y el régimen de la relación entre las actuaciones de protección de la legalidad urbanística, el procedimiento sancionador y el procedimiento judicial, regulando igualmente el plazo de prescripción para el ejercicio de tales medidas. Con respecto a la potestad sancionadora, esta Ley regula las infracciones urbanísticas, estableciendo los tipos básicos de las infracciones y sanciones, la



extinción de la responsabilidad, la competencia y el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, el destino de las multas, el régimen de infracciones concurrentes y continuadas y la exclusión del beneficio económico y graduación de las sanciones.

En las Disposiciones adicionales, entre otras determinaciones, se regula el régimen de la situación legal de fuera de ordenación y el reconocimiento de asimilación al régimen de fuera de ordenación.

En las Disposiciones transitorias, tras enumerarse las determinaciones legales de aplicación inmediata, íntegra y directa, se establece un régimen flexible para la adaptación del planeamiento actualmente en vigor a esta ley, distinguiendo en su regulación 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 general, y, por último, a la legislación aplicable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, hasta tanto se produzca el desarrollo reglamentario de la presente norma.

La Disposición derogatoria única se refiere no solo a las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la Ley proyectada, sino que enumera una serie de disposiciones que quedan expresamente derogadas.

La Disposición final primera faculta al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la presente Ley, así como para dictar las disposiciones necesarias para cumplir las remisiones que la misma contiene, y para modificar la sección 3ª del Capítulo I del Título II y el Anexo.

La Disposición final segunda, "Entrada en vigor", dispone que la presente Ley entrará en vigor en el plazo de seis meses a partir de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Finalmente, se incluye un Anexo con una serie de definiciones complementarias de conceptos enumerados en este anteproyecto de Ley, que deben ser utilizados para la interpretación y aplicación de la misma.

IV. MARCO NORMATIVO

A continuación, atendiendo a la materia particular regulada, se destaca la normativa más relevante para el asunto que es objeto del presente Informe.

IV.1. Normativa estatal

La competencia legislativa sobre 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 condicionar e influenciar la política urbanística², sin que ello signifique, sin embargo, que se transforme en una materia compartida, al modo propio de la secuencia “bases-desarrollo”.

Destacar también 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 (artículo 47 de la Constitución Española, párrafo primero), una serie de principios rectores de la política urbanística, a los que han de atenerse, en el ejercicio de sus respectivas competencias, los poderes públicos, entre ellos: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículo 47 de la Constitución Española, párrafo primero), y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (artículo 47 de la Constitución Española, párrafo segundo).

El referente con rango legal más importante lo constituye el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Dicho texto legal trata de regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de la Ley de Suelo, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, con el objeto de evitar la dispersión de tales normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recoge la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Todo ello, a excepción de la parte vigente del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que tiene una aplicación supletoria salvo en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla.

A nivel reglamentario, ha de citarse el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Planeamiento Urbanístico, que tiene por objeto establecer el planeamiento urbanístico nacional, que se desarrollará a través de un Plan

² En la STC 61/1997 se recogía que los títulos estatales pueden afectar “puntualmente” sobre la materia urbanística. En concreto, las tres competencias estatales más importantes mediante las cuales el Estado puede incidir legítima y puntualmente sobre el urbanismo son:

- La competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las reglas de procedimiento especial cuya regulación compete a las comunidades autónomas. Al fin y al cabo, procedimiento “común” no ha de ser entendido en un sentido codificador, esto es, como un procedimiento único o como un conjunto de trámites de obligado cumplimiento, cualquiera que sea la materia sobre la que verse.
- Las competencias sectoriales con dimensión espacial o física, para cuyo ejercicio el Estado podrá recurrir a la planificación territorial y a fórmulas de coordinación; lo cual, por otra parte, supondrá un lógico condicionamiento de la estrategia territorial que las comunidades autónomas pretendan llevar a cabo a través de su competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- La competencia sobre las bases y coordinación general de la actividad económica, aunque respecto del urbanismo, entre otras consideraciones, su invocación sólo podrá legitimarse si la norma de que se trate responde efectiva y estrictamente a la dirección general de la economía, no a la regulación del derecho de propiedad.



Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.

Asimismo, el Real Decreto 2187/1978, de 23 junio, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, que tiene por objeto garantizar la legalidad urbanística, así como regular las infracciones y sanciones, con la finalidad primordial de asegurar la efectividad de la ordenación urbanística establecida en la legislación y el planeamiento.

Por último, el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, tiene por objeto la ejecución del planeamiento urbanístico, conteniendo, entre otros aspectos, la regulación referente a las Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

IV.2. Normativa autonómica

La Constitución Española establece en su artículo 148.1.3^a que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

En este sentido, la materia urbanística entra en el ámbito de las competencias exclusivas que todas las Comunidades Autónomas españolas asumieron ex artículo 149 de la Constitución.

El artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), en su apartado 3, dispone la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de urbanismo (que incluye, entre otros aspectos, “el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística”)³ y, en su apartado 5, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio⁴. Asimismo, en el apartado 6 se le

³ En concreto, en el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía se recoge: “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*”. Debemos de entender, con el inciso del apartado 3 (“respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad”), que el Estado haya dictado la Ley del Suelo (actualmente vigente por 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 –en adelante, TRLS–), que, sin ser una ley urbanística, porque el Estado no tiene título competencial, sí tiene implicaciones urbanísticas. Además, su antecedente, la Ley 8/2007 y posterior texto refundido del año 2008, provocaron la modificación habida en la Ley urbanística de Andalucía operada por la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁴ Por su parte, en el artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía se dispone: “5. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo*



atribuye la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral.

En Andalucía, la materia de ordenación del territorio está regulada por la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se plantea como objetivos la articulación territorial interna y con el exterior y la distribución geográfica de actividades, usos de suelo, armonizada con desarrollo socioeconómico, potencialidades y protección. Para ello, establece como principios rectores de la actuación en la materia de la Administración: la planificación, la participación, la cooperación y la coordinación. Esta Ley ha sido modificada en diversas ocasiones, debiendo destacarse la reforma operada por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Por su parte, la legislación específica propia en materia de urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía está representada por la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA).

En desarrollo de los Títulos VI y VII de la LOUA, se dictó el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciendo la regulación de los instrumentos que habilitan la actividad administrativa en materia de disciplina urbanística: la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, la inspección urbanística, las medidas de protección de la legalidad y, en su caso, las que resulten pertinentes para la restauración de la realidad física alterada y el régimen de infracciones urbanísticas y sus sanciones.

Otras disposiciones autonómicas de rango reglamentario que regulan aspectos contemplados en el proyecto normativo sometido a Informe son:

- 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.
- El Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas.
- El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo objeto era regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como reconocer su situación jurídica y satisfacer el interés general que representa la preservación de los valores propios de esta clase de suelo.

caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las provisiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental".



V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL ANTEPROYECTO DE LEY Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El proyecto normativo presentado, “*Anteproyecto de Ley para un urbanismo sostenible en Andalucía*”, contempla entre sus objetivos la simplificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como su proceso de tramitación y aprobación, teniendo entre sus objetivos establecer un marco normativo claro que facilite la implantación de actividades económicas, y aliente la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones innecesarias.

Por lo tanto, lo que pretende regular el anteproyecto de Ley es la actividad urbanística como actividad económica, estableciendo los principios y normas que regirán la actividad pública que comprende tanto la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de este mediante su urbanización y edificación.

Desde el punto de vista de la competencia, la extinta Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC), cuyas funciones ha asumido la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su informe sectorial sobre el suelo, “*Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*” (publicado con fecha 3 de septiembre de 2013)⁵, analizaba el impacto que tiene la intervención pública en materia urbanística, y proponía una serie de recomendaciones para lograr un mejor funcionamiento del mercado del suelo. Se señalaba que este tenía una importancia decisiva en la economía, al ser un factor productivo necesario en la práctica totalidad de las actividades económicas que se pretendan llevar a cabo (factor por otra parte limitado), al tiempo que se convierte en un activo financiero muy importante tanto para los hogares (principalmente para la adquisición de viviendas), como para las empresas y para el sector público. Así, el planeamiento urbanístico se convierte en pieza clave como elemento incentivador y promotor en el correspondiente territorio.

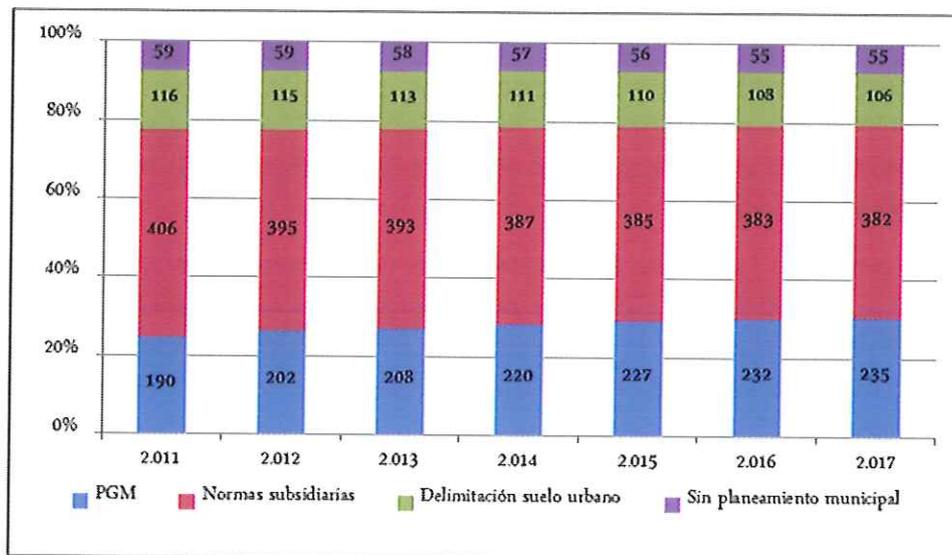
En Andalucía, y con datos a diciembre de 2016 de los 778 municipios que componen la Comunidad Autónoma, un total de 235 (que abarca una población de 6.237.929 habitantes) cuentan con un Plan General Municipal (PGM), siendo este el instrumento de ordenación integral del territorio municipal, mientras que 382, aproximadamente la mitad, sobre una población de algo más de dos millones (2.005.655 habitantes), cuentan con Normas Subsidiarias Municipales (NSM), siendo estas similares a las del PGM, pero adaptadas a las circunstancias y problemática del municipio⁶. Por su parte,

⁵ En concreto, en el Informe *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, aprobado por la extinta CNC, en el marco de sus funciones de promoción de la competencia, como decimos, se dejaba patente la importancia del suelo como factor productivo necesario en multitud de actividades económicas, un activo financiero de primer orden para hogares, empresas y entidades del sector público y un elemento esencial en la producción de vivienda; un bien que además de revestir una dimensión social considerable, representa un gran porcentaje de la riqueza de los hogares, incidiendo en sus decisiones de consumo, ahorro y empleo, afectando de forma determinante al ciclo económico. Dicho Informe se encuentra disponible en el enlace <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2012-01>

⁶ Las diferencia más importantes con el PGM es que no existe categoría de suelo urbanizable no

106 municipios cuentan con una “Delimitación de suelo urbano”⁷, siendo este el mínimo instrumento de planificación, y solo 55 del total de municipios no cuentan con ningún tipo de planeamiento municipal.

Así, un total de 723 municipios cuentan ya con figuras de planeamiento general urbano en su territorio, frente a una situación anterior marcada por la ausencia de estas (en 1981 tan solo 341 municipios andaluces contaban con planificación urbanística, estabilizándose a partir del año 2000, donde estos instrumentos ya alcanzan a un total de 674 municipios). La evolución en los últimos años se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Dirección General de Urbanismo. A diciembre de cada año.

Por otra parte, y con información procedente del Catastro Inmobiliario Urbano en Andalucía, en 2016 un 36,06% del suelo, es decir, una superficie de 636.134 m² son solares frente al 63,94% restante (1.128.191 m²) que se encuentra ya calificada como parcelas edificadas. Dichos porcentajes se asemejan a los existentes para el conjunto nacional, correspondiendo el 39,45% (4.240.647 m²) a solares y el 60,55% a parcelas ya edificadas (6.509.492 m²).

En igual sentido, una variable económica muy importante que nos proporciona una idea sobre el peso relativo del suelo en el conjunto de la economía es el valor de las transacciones de suelo.⁸ Los datos que proporciona el Ministerio de Fomento, mediante la Estadística de Precios de Suelo, destacan que el valor total de las transmisiones por compraventa, referente a suelo urbano o urbanizable alcanzó en 2016⁹ en Andalucía los

programado y no contiene programa de actuación ni estudio económico-financiero, y sí un orden de prioridades de las actuaciones con fijación de plazos para su ejecución.

⁷ El documento tiene como función la delimitación del suelo urbano, quedando el resto como suelo no urbanizable, pudiendo complementarse con el señalamiento de alineaciones y rasantes y la reglamentación de las condiciones de edificación mediante ordenanzas.

⁸ Se refiere al precio declarado en la compraventa del terreno.

⁹ Se ha determinado el año 2016 como último año de referencia, ya que en 2017 no existen datos para el



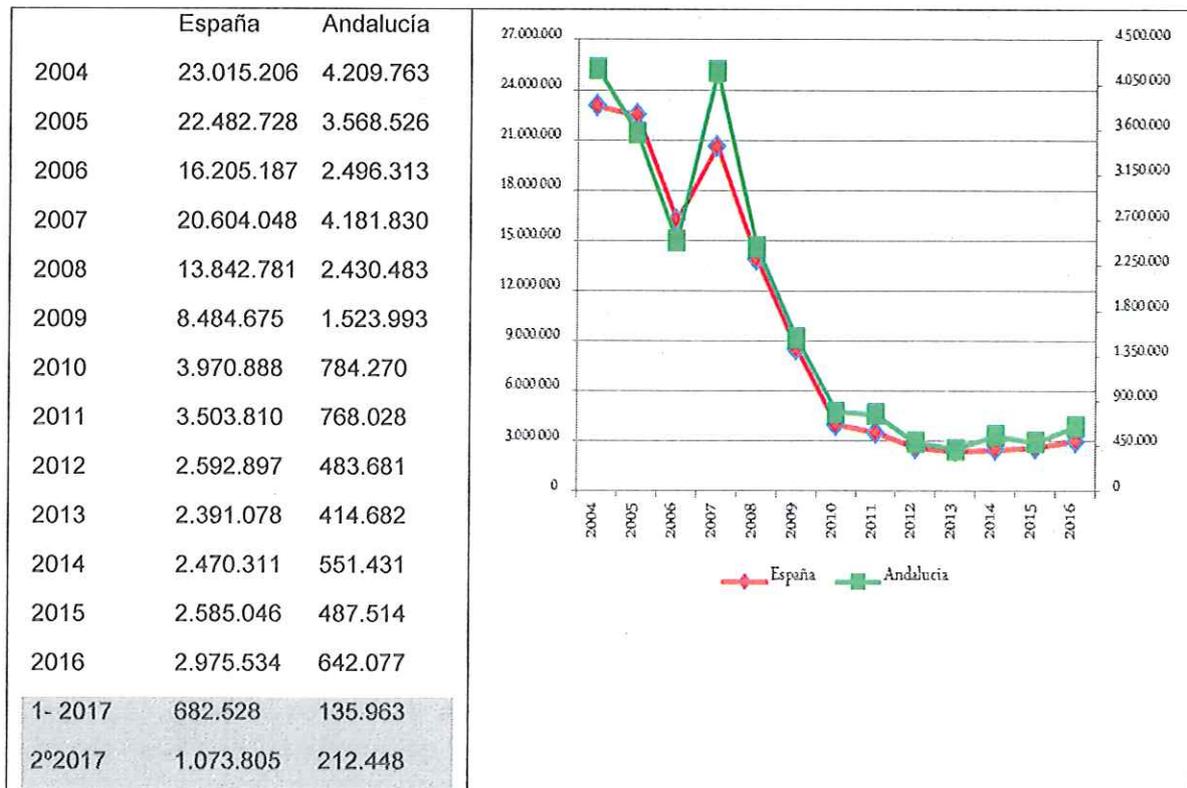
642 millones de euros (alrededor de 3.000 millones de euros en España).

El precio medio del m² de suelo urbano en Andalucía se sitúa en el año 2016 en 152,8 euros (146,9 euros en 2015), cifra inferior a la media nacional que se situó en 160,9 euros/m² en ese mismo año 2016. En ambos contextos, se observa una tendencia alcista, situándose para los tres primeros trimestres de 2017 en 158,7 euros el metro cuadrado de media en Andalucía y un tanto superior en el conjunto nacional (165,3 euros/m²).

El peso de este sector en el conjunto de la economía andaluza ha ido descendiendo en los últimos 12 años. En efecto, en 2004 representaba, aproximadamente, el 3,5% del PIB andaluz, (algo más de 4.200 millones de euros), mientras que en 2016 apenas se alcanzaba medio punto (0,4% del PIB). A partir del año 2014, no obstante, se observa una tendencia de crecimiento, si bien todavía se encuentra alejado de las cifras iniciales.

Por su parte, es significativo que una de cada cinco transacciones realizadas en España se realiza en territorio andaluz, (en todo el periodo considerado, el peso se sitúa en torno al 20%, incluso en el tercer trimestre de 2017 alcanzó el 25,9%), lo que da idea del dinamismo del mercado andaluz.

Dicha evolución se puede ver en la siguiente tabla y gráfico:



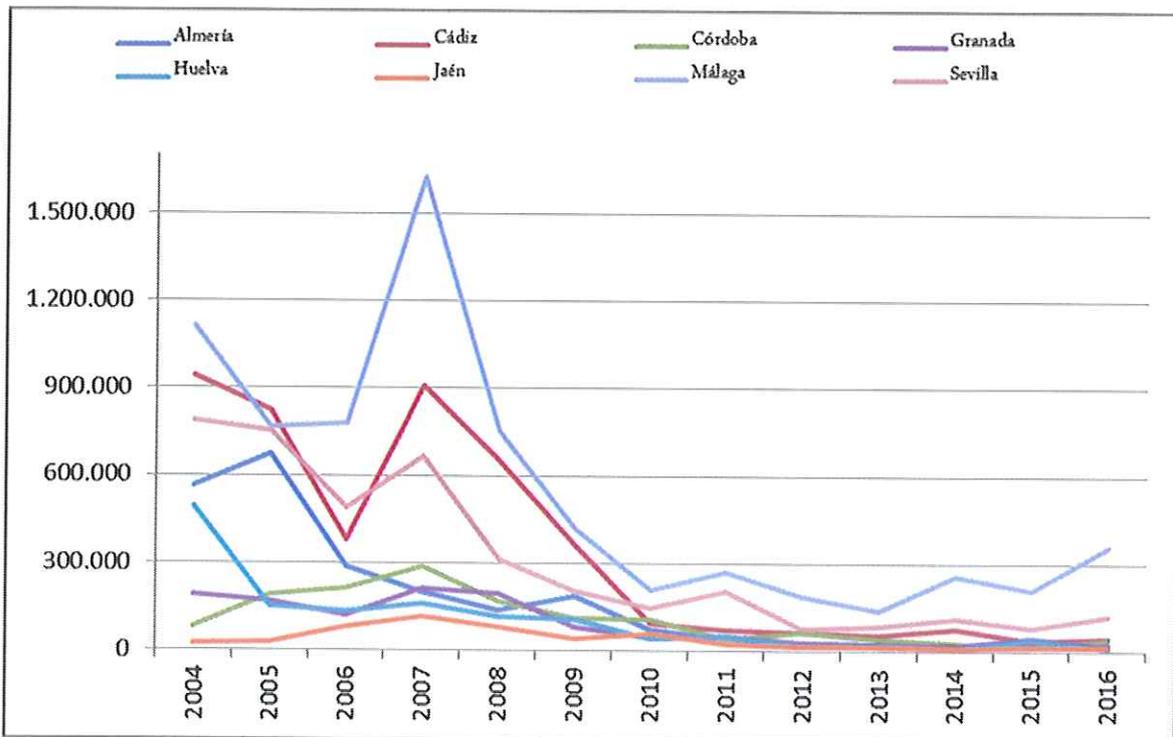
último trimestre.

| | | |
|--------|---------|---------|
| 3 2017 | 765.145 | 198.374 |
|--------|---------|---------|

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento. Colegio de Registradores de la propiedad. Valor de las transacciones expresadas en miles de euros suelo urbano o urbanizable (se excluyen suelos urbanos con edificación).

A su vez, si se realiza un desglose provincial, se observa que es la provincia de Málaga la que concentra el mayor porcentaje del valor de dichas transacciones, (el precio medio del m² de suelo urbano en la provincia se situó en 2016 en 226,1 euros/m², muy por encima de la media andaluza e incluso de la nacional) seguida de Cádiz y Sevilla, representando, entre las tres, más de las dos terceras partes de total del conjunto de Andalucía (82,1% en 2016).

Se puede observar su evolución para cada una de las provincias en el siguiente gráfico:



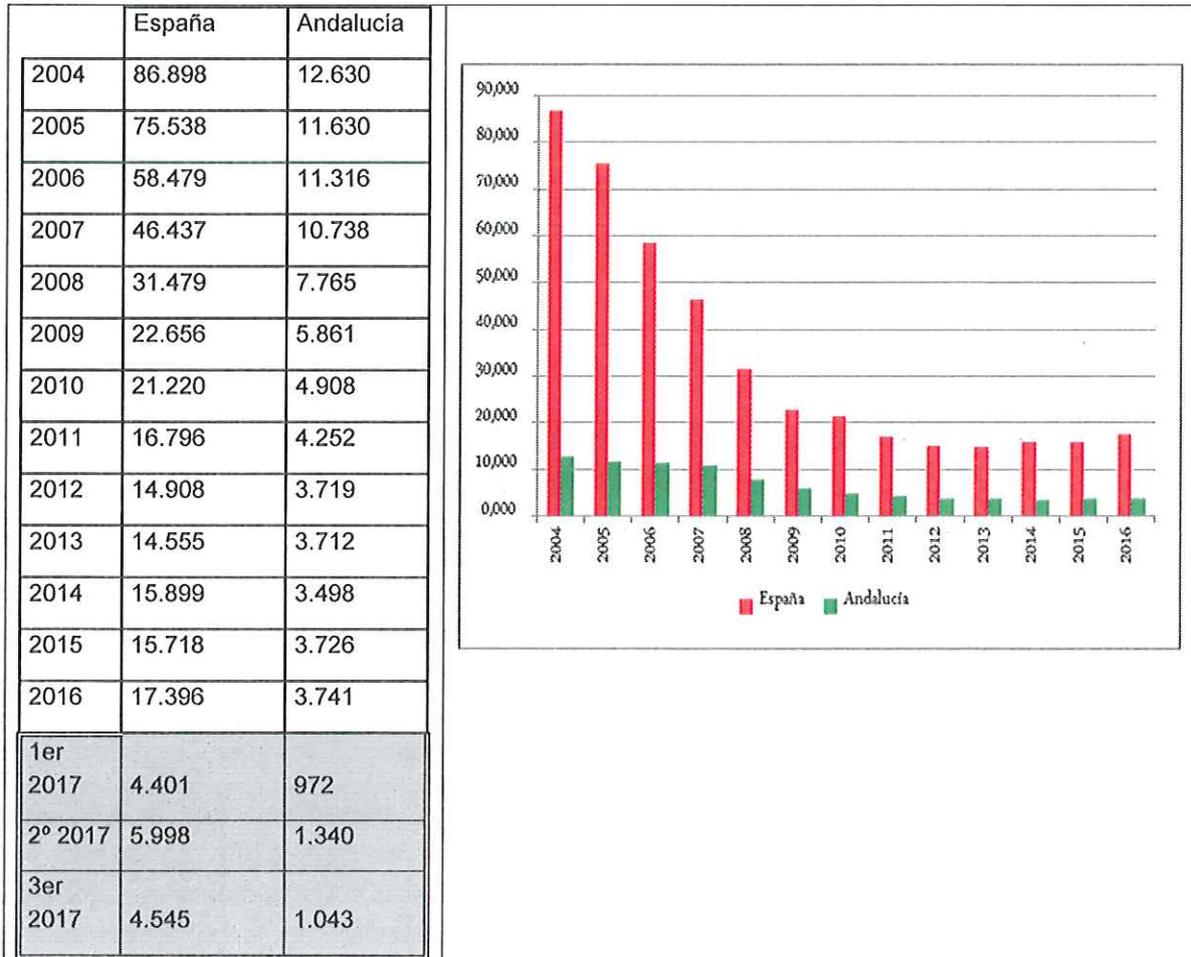
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento. Colegio de Registradores de la propiedad. Valor de las transacciones en miles de euros suelo urbano o urbanizable (se excluyen suelos urbanos con edificación).

Si atendemos, por otra parte, a su número, podemos comprobar que, al igual que el valor, la tendencia decreciente desde 2004, se estabiliza en 2014, iniciando a partir de dicha fecha una cierta recuperación, pero sin alcanzar los niveles iniciales. (Durante el total del periodo considerado, 2004-2016, se acumula una caída del 87,1% en España, y algo menos pronunciada en Andalucía (84,7%)).

En 2016, en Andalucía se realizaron 3.741 compraventas de suelo, más de una quinta



parte (21,5%) del total nacional. Así, el peso de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha ido incrementándose pasando de un 14,5% en el año 2004, hasta representar un 22,9% en el tercer trimestre de 2017. Esta evolución se ilustra en el siguiente cuadro y gráfica:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento. Número de transacciones suelo urbano o urbanizable (se excluyen suelos urbanos con edificación)

A su vez, este dinamismo del mercado del suelo urbano permite pronosticar nuevos desarrollos urbanísticos para los próximos años, reactivando mercados, entre ellos, y fundamentalmente el mercado residencial. No debe olvidarse que el suelo es un componente muy importante en la determinación del precio de la vivienda, siendo esta la principal decisión de inversión de las familias y, por tanto, condiciona a su vez el comportamiento del mercado inmobiliario.

Se calcula en torno a 520.000 las transacciones residenciales efectuadas en España en el año 2017, y para el año 2018 se espera que la firma de visados crezca alrededor del



16%, lo que se traduciría en unos 92.000 nuevos visados de vivienda de obra nueva,¹⁰ lo que nos permite concluir que, en gran medida, se está dejando atrás la crisis de periodos precedentes, mostrando una recuperación que, a su vez, repercute en el empleo generado, donde la actividad constructora seguirá respondiendo a la positiva evolución de la demanda.

En dicho contexto de recuperación, la normativa urbanística, con una regulación tan compleja, juega un papel decisivo, debiendo ser conscientes de que cualquier medida a adoptar en dicha materia (el planeamiento de un input tan importante como el suelo, su urbanización y edificación, objeto del presente proyecto normativo), afecta y repercute en gran medida en el resto de sectores económicos (vivienda, tejido productivo, oferta comercial, entre otros), por lo que cualquier regulación debe estar basada en los principios de necesidad y proporcionalidad, favoreciendo el funcionamiento competitivo de los mercados y de las actividades económicas que en ella se pretendan desarrollar.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.I. Consideraciones previas

La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, modificó el artículo 2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, para incorporar la mejora de la regulación económica a los fines de la ADCA.

Con tal propósito, al analizar las distintas iniciativas normativas que le han sido remitidas para su informe, este Consejo constata si se han tenido en cuenta los principios de mejora de la regulación (eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia), en la redacción de los proyectos normativos para los que se solicita su Informe.¹¹

Tales principios son enunciados en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007 y su aplicación permite detectar disfunciones, que este Consejo evidencia en sus informes y acompaña de recomendaciones, con el siguiente propósito:

- Eliminar las barreras que restringen injustificadamente las actividades económicas e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo.

¹⁰ Dato procedente del Informe elaborado por el Servicio de Estudios del BBVA, Situación Inmobiliaria España Enero 2018.

¹¹ Ello, con el objetivo de que el marco normativo contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.



- Impulsar el proceso de simplificación de trámites administrativos, sirviéndose de las tecnologías de la información y de la coordinación entre las distintas Administraciones.
- Verificar si las normas están justificadas, sus preceptos permiten el libre juego en el mercado y no suponen discriminación entre los operadores.
- Coadyuvar a que el órgano proponente redacte normas simples y comprensibles, descarte las regulaciones innecesarias y evite duplicidades o normas reiterativas.
- Mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la *"better and smart regulation"* no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos, por parte de las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas, con el objeto de asegurar su ejercicio, de acuerdo con los principios de buena regulación. Así, con respecto a los principios de buena regulación, en su artículo 129.1, dicta lo siguiente:

"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".

Estos principios persiguen, por tanto, lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del principio de seguridad jurídica, recogido expresamente en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Ello, con el ambicioso objetivo de que los ciudadanos y empresas destinatarios de las distintas regulaciones ganen en certidumbre y predictibilidad, y se supere la superposición de distintos regímenes jurídicos y la actual dispersión normativa.

Asimismo, el artículo 130 de la Ley 39/2015, relativo a la *"Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación"* dispone:

"1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el



detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Debe destacarse que la imposición de cargas o trabas afecta al comportamiento de los agentes económicos ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, contribuya a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los “*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*”, dispone:

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

Hay que destacar, asimismo, que la Ley 3/2014 también amplió el ámbito objetivo de las funciones consultivas de la ADCA. De este modo, al habitual análisis sobre competencia de los proyectos normativos se suma la obligación de efectuar su examen desde la óptica de la unidad de mercado (que permite detectar si la regulación introduce restricciones a las libertades de establecimiento y circulación de los operadores económicos), así como de su incidencia sobre las actividades económicas.

En este sentido, la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), determina que todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9 de la LGUM, bajo el título “*Garantía de las libertades de los operadores económicos*”, dicta en su apartado 1:

“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua,



necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.

De acuerdo con la normativa mencionada, y en atención a las competencias y funciones que la ADCA tiene atribuidas, legal y estatutariamente, el anteproyecto de Ley se examinará desde la triple perspectiva de la defensa de la competencia, la mejora de la regulación económica y la unidad de mercado. Los elementos que sustentan ese examen están contenidos en 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.

VI.II. Observaciones generales sobre el anteproyecto de Ley

Como cuestión preliminar, cabe efectuar ciertas consideraciones generales en torno a los objetivos que el órgano proponente del proyecto normativo persigue con su tramitación, y las justificaciones que dicho órgano aporta para la intervención normativa, así como la adecuación de las medidas de intervención, que desarrolla el anteproyecto de Ley, a los principios de buena regulación.

VI.II.1 Observaciones del Centro Directivo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre el contenido del proyecto normativo

El anteproyecto sometido a Informe, tal como hemos señalado previamente, tiene como objeto la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluidos el suelo y el subsuelo, para su aprovechamiento racional y sostenible, de acuerdo con su función social y conforme al interés general.

En la Memoria aportada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se explica que la actividad urbanística es una actividad pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo y de la transformación de este mediante urbanización y edificación.

En línea con lo anterior, en el ordinal II de la Exposición de Motivos del anteproyecto y en la Memoria de Evaluación de la Competencia, elaborada por la Consejería proponente, relativa a los aspectos recogidos en el Anexo II de la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, se afirma que mediante el presente proyecto los objetivos que se pretenden conseguir son:

“1. Simplificar los instrumentos de planeamiento urbanístico y su proceso de tramitación y aprobación, así como las distintas actuaciones que puedan emprenderse en su desarrollo y ejecución. Esta simplificación alcanza al conjunto de determinaciones que integran estos instrumentos, a la documentación de los

mismos y a los distintos trámites y actos que resultan necesarios hasta su aprobación. Todo ello sin desvirtuar el objeto y alcance de estos instrumentos, sin menoscabar la participación ciudadana, la información pública, ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicados. Y, por supuesto, con absoluto respeto al marco competencial establecido, en el que, tanto la Administración Local como la Autonómica, la Administración urbanística como la sectorial, puedan ejercer sus competencias de acuerdo con la legislación vigente.

2. Configurar una norma simple, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial, que permita la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y de la implantación de actividades económicas. Debemos admitir que los tiempos que actualmente se requieren para poner en marcha cualquier iniciativa o actuación no son los necesarios y esperados para impulsar el desarrollo económico de nuestra Comunidad Autónoma. Esta nueva norma nace con el firme propósito de recortar de manera sustancial estos plazos, sin olvidar la necesidad de conjugar tal agilización con las medidas de control y la seguridad jurídica que deben regir la planificación e implantación de toda actuación.

3. Incorporar de forma clara en todo el proceso de planificación urbanística la perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica. Si bien con los últimos cambios normativos se han ido incorporando determinadas iniciativas encaminadas al desarrollo sostenible de nuestros municipios, la actual dispersión normativa no permite visualizar ni implementar esas medidas de forma eficiente. Es propósito que toda la actividad urbanística se rija por los principios de sostenibilidad, y que todos los instrumentos de planeamiento incorporen entre sus determinaciones estos principios."

En la parte expositiva de la norma también se afirma que, con estos objetivos, se pretende superar la situación actual de dispersión y complejidad normativa que se ha venido generando en torno a la actividad urbanística, e igualmente, se pretende que sea un texto legal de fácil entendimiento y transparente.

Desde la óptica de la buena regulación, que debe presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, debemos recordar los principios reconocidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Así pues, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos, y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Asimismo, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad



económica se estará generando.

Por otra parte, las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado detectado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, en relación con los principios de buena regulación, de la Memoria aportada no se desprende justificación explícita de los mismos, aunque se puede inferir, respecto al principio de necesidad, que mediante esta intervención reguladora 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 la protección del medio ambiente y del entorno urbano.

En cuanto al principio de proporcionalidad, la Consejería expresa, en la cumplimentación del Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016 de este Consejo, que el régimen de intervención, o los requisitos exigidos en el proyecto normativo son necesarios y proporcionados, con arreglo a los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, siendo los más adecuados para proteger la razón de interés general. El órgano tramitador se remite a la Memoria justificativa en cuanto a estos principios de buena regulación y al resto (eficacia, eficiencia, transparencia y seguridad jurídica). Se debe hacer constar que dicha Memoria justificativa no ha sido adjuntada a la documentación remitida a la ADCA, aunque nos conste que se encuentra disponible en la página web de "Normativa en elaboración" de la Junta de Andalucía.¹²

En cuanto a la simplicidad, se afirma que esta iniciativa normativa atiende a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, facilitando el conocimiento y la comprensión del mismo.

Por último, y en relación a la accesibilidad, se recoge que en la elaboración de este anteproyecto de Ley 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.

¹² <http://www.juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/135826.html>



Teniendo en cuenta los anteriores precedentes, se podría formular una primera consideración respecto de la Exposición de Motivos de la norma, en la que no queda suficientemente justificada la adecuación de la misma a todos los principios de la buena regulación. Más específicamente, en la parte expositiva se manifiesta que *“la presente norma se ajustaría a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que responde a un interés general y a razones de seguridad jurídica, siendo este instrumento el más adecuado para abordar las necesidades señaladas anteriormente, sin que se establezcan restricciones a los derechos de los ciudadanos ni cargas administrativas. Y por otro lado, durante el proceso de elaboración se procurará la máxima participación ciudadana y se garantizará el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la legislación sobre transparencia.”* Exceptuando esas breves alusiones a los citados principios, no se aprecia que estos queden suficientemente fundamentados, por lo que se estaría dando un cumplimiento parcial a lo exigido en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

En relación a la posible incidencia de la norma sobre la competencia efectiva, el centro impulsor de la norma entiende que el anteproyecto *“favorece el comportamiento competitivo de los operadores económicos”*, al adaptarse 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 contempla la libertad de empresa en el ámbito de la actividad urbanística. Se explica que, en dicha norma *“se regula la libertad de empresa en el ámbito de la actividad urbanística, quebrando la vinculación entre ésta y la propiedad”*.

Asimismo, el centro promotor de la norma asegura que esta tiene incidencia sobre la unidad de mercado. Si bien, justifica que la adaptación de la normativa urbanística a las exigencias de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado fue llevada a cabo por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas, que 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.

Con respecto a los regímenes de intervención y los requisitos exigidos en el proyecto, se afirma que los mismos son necesarios y proporcionados, con arreglo a los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. También se recoge que no se impone ningún requisito prohibido expresamente por el artículo 18.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. En concreto, se detalla que en el anteproyecto no se recogen requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, ni requisitos de seguro de responsabilidad civil o garantías equivalentes adicionales a las establecidas en el lugar de origen, ni exige requisitos de obtención de una autorización, homologación o acreditación para la obtención de ventajas económicas, ni requisitos de



naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, ni requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente, ni cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio. Por otro lado, se señala que 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.

En cuanto a la incidencia de la norma en las actividades económicas, en primer lugar, con respecto a los efectos sobre las empresas y PYMES, el centro directivo afirma que la norma favorece la capacidad emprendedora, mediante la eliminación de trámites o restricciones; facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo; y facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo.

Por otra parte, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio reconoce un efecto favorable en la generación de empleo.

Con respecto a los efectos sobre los consumidores y usuarios, el centro directivo proponente considera que la norma no tiene incidencia en este apartado, atendiendo a la materia que se regula. No obstante, expresa que el correcto funcionamiento de los mercados exige que la información sea perfecta y completa para todos los agentes que operan en él. Se argumenta que 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, el artículo 9 del anteproyecto establece que todas las personas físicas o jurídicas *"tienen derecho 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"*.

En conexión con la idea anterior, asimismo, se explica que el artículo 8.1 del anteproyecto establece que cualquier *"persona física o jurídica tiene el derecho a participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación, gestión y ejecución urbanística en las formas que, en desarrollo de esta Ley, se habiliten al efecto y, en todo caso, mediante la formulación de sugerencias, observaciones y propuestas en las fases previas a la aprobación de dichos instrumentos"*.

A tal efecto, la Administración pública competente adoptará preceptivamente cuantas medidas e iniciativas sean precisas para fomentar y asegurar tal participación, así como para velar por el derecho a la información y a la transparencia en los procesos urbanísticos".



Teniendo en cuenta estas consideraciones, a continuación procedemos a realizar una serie de observaciones generales sobre el marco regulador que persigue introducir el proyecto normativo, y si este se adecua a los principios de buena regulación.

VI.II.2 Observaciones generales sobre la adecuación de los medios de intervención desarrollados en la norma a los principios de buena regulación

En primer término, debemos partir de la premisa de que en la Exposición de Motivos del anteproyecto se reconoce la complejidad de la vigente regulación de los instrumentos de planeamiento, y a su vez, de los procedimientos para su tramitación y aprobación. Como aspectos positivos a destacar de la propuesta analizada (que serán objeto de un análisis más detallado), en el articulado se incluyen una serie de novedades en los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como en el procedimiento para su tramitación y aprobación, con la finalidad de simplificar estos instrumentos; de agilizar el procedimiento para su tramitación y aprobación; de reforzar la participación, la transparencia y la accesibilidad a la información; e incorporar los principios de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica, al planeamiento urbanístico. Este Consejo estima que se trata de medidas que pueden ayudar a reducir costes y cargas burocráticas, tanto a particulares como empresas.

No obstante lo anterior, el anteproyecto incorpora un enfoque continuista con el modelo previsto en la actual LOUA, y parece adaptarse al régimen urbanístico del suelo previsto en el marco legislativo estatal. En este orden de consideraciones, y siguiendo la tesis de la autoridad nacional de competencia, la reforma planteada no agotaría todo el margen de mejora disponible para tratar de introducir una mayor competencia en el sector del suelo, tal y como se expondrá a continuación.

En relación con los mecanismos actuales de intervención urbanística en el mercado del suelo contemplados en la regulación actual, conviene traer a colación el posicionamiento de la autoridad nacional de competencia, plasmado en su ya citado Informe "*Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*", en el que se advertía que, a pesar de que dicha intervención pública se pueda encontrar justificada por la existencia de fallos de mercado inherentes al sector¹³ y de objetivos de interés general, dicha intervención puede, a su vez, producir efectos indeseados sobre la competencia en distintos mercados (no en vano, sus efectos desbordarían el propio sector del suelo, afectando negativamente a numerosas actividades económicas) y tener un impacto negativo sobre el bienestar general. Este riesgo resulta especialmente elevado cuando la intervención pública no aplica sistemáticamente los principios de

¹³ Como explicaba la autoridad nacional de competencia, en su citado Informe del año 2013, los fallos de mercado hacen referencia a situaciones en las que el mercado por sí mismo no es capaz de conseguir una asignación de recursos eficiente y la intervención pública puede, en principio, corregirlos incrementando el nivel de bienestar social. En el mercado del suelo, los principales fallos del mercado tienen que ver con la existencia de externalidades por usos del suelo incompatibles entre sí, procesos de crecimiento desordenado de las ciudades, pérdida de espacios abiertos y congestión, entre otros; infraprovisión de bienes públicos, como los parques y los jardines, el sistema de alcantarillado, o la red viaria; problemas de información asimétrica e incertidumbre; y situaciones de poder de mercado local.



necesidad y proporcionalidad, conceptos centrales en la mejora reguladora (*better regulation*).

En concreto, se señalaba en el meritado informe sectorial que las principales fuentes de ineficiencias surgían de la delimitación administrativa —mediante el planeamiento urbanístico— del suelo que puede urbanizarse, y de cómo debe urbanizarse; de la excesiva complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística; de los costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico; y de la intervención directa de las Administraciones Públicas en el mercado del suelo.

En dicho informe, asimismo, la extinta CNC concluía que una regulación que garantice el buen funcionamiento de los mercados del suelo resultaba fundamental para asegurar el funcionamiento eficiente y competitivo de muchas otras actividades económicas o si se prefiere, para favorecer la competencia en el mercado del suelo e impulsar el crecimiento de la economía española y la creación de empleo.

A juicio de la autoridad nacional de competencia, era necesario plantear un debate profundo sobre el papel que desempeñan las herramientas de intervención urbanística utilizadas en la actualidad, articulando un cambio de modelo alternativo que resultara eficaz para corregir los fallos de mercado y cumplir con determinados objetivos de interés general, pero que a la vez generase menos distorsiones y favoreciera un funcionamiento competitivo del mercado del suelo. No obstante, reconocía que dicho cambio de modelo exigiría modificar determinados elementos nucleares del urbanismo español, a través de una meditada y profunda reforma del marco normativo vigente a todos los niveles administrativos.

Con independencia de la importancia de ahondar en la discusión sobre este tema, a juicio de la extinta CNC, existía un cierto margen de mejora sobre ciertos elementos del régimen urbanístico actual sobre los que habría que actuar de forma inmediata. En este sentido, recomendaba medidas que pasaban por la flexibilización de los usos del suelo (promover un planeamiento urbanístico en el que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados); la introducción de una Memoria de Competencia en los instrumentos de planeamiento; la agilización de la fase de gestión urbanística; garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente; o la promoción de la eliminación de los derechos de tanteo y retracto de las Administraciones Públicas.

En interés de los principios de simplicidad y seguridad jurídica, con carácter general, las normas tienen que ser claras, concisas y comprensibles. En principio, cualquier ciudadano debería ser capaz de comprender el contenido de una norma enunciada claramente. Si bien es cierto, que en el caso de normas altamente especializadas, como la que nos ocupa, ello no es una tarea sencilla.

En aras del rigor formal y de la precisión de la norma proyectada, aunque no se puede renunciar al lenguaje técnico, se debería tratar de buscar un equilibrio, a fin de que el empleo del lenguaje jurídico no convierta al texto normativo en hermético para sus destinatarios, no sólo por la propia complejidad de los conceptos sino por la técnica



empleada en la confección de las normas. No se trata de una cuestión baladí, pues como ha reconocido el propio Consejo de Estado, puede verse afectada la seguridad jurídica.

A este respecto, cabe reconocer que tanto la estructura ordenada que presenta el anteproyecto como su corte explicativo facilitarían el entendimiento de las instituciones urbanísticas reguladas en la norma. También resulta un aspecto a valorar positivamente el hecho de que, en el apartado segundo de la Disposición derogatoria única, se haya realizado el esfuerzo por enumerar todas las disposiciones que expresamente se dejan sin efecto tras la entrada en vigor del anteproyecto en cuestión (se citan hasta doce).

Aunque estamos ante un texto denso y detallista, en aras de una mayor concisión de la norma, puede valorarse positivamente el que se haya realizado un esfuerzo por reducir el número de preceptos (pasando de doscientos veintiséis a ciento setenta y cuatro, ello sin contar las disposiciones que integran la parte final), excluyéndose de la misma las disposiciones de naturaleza reglamentaria.

Sin embargo, y muy ligada a esta decisión, cabría efectuar una observación relativa a los numerosos preceptos que se remiten a la reglamentación de desarrollo, dado que dicha circunstancia resta claridad a la norma. Concretamente, en la versión informada del anteproyecto son más de 90 artículos los que disponen dicho desarrollo reglamentario ulterior¹⁴.

Junto al mismo, otros elementos que afectan negativamente a la claridad y seguridad jurídica, son, por ejemplo, la inclusión en el artículo 2 de términos que pueden resultar ambiguos o dudosamente conocidos por la generalidad de los ciudadanos, como "metabolismo urbano", "gentrificación", entre otros, máxime cuando no aparecen definidos ni en el Anexo de definiciones complementarias incluido en la norma, ni siquiera en los diccionarios de la lengua española. De este modo, se aconseja la supresión de los referidos conceptos recogidos en los apartados e) y g) del artículo 2.2, y su sustitución por otros que resulten más claros, precisos y conocidos.

También en esta misma línea, cabe achacar la excesiva longitud de muchos de sus artículos y la subdivisión interna de estos, en una estructura de apartados y subapartados algo compleja.

Entre los aspectos plausibles tendríamos, por un lado, la intención de reducir en lo posible la dispersión normativa en el ordenamiento autonómico, tratando de restar complejidad a la normativa urbanística, ofreciendo una regulación completa y unificada del sector específico que nos ocupa (ordenación urbanística); y por otro, la adaptación de la normativa autonómica a la terminología contenida en la legislación básica estatal y

¹⁴ Así pues, se prevé el desarrollo reglamentario de la norma en los siguientes preceptos: artículos 8.4, 17.2, 20.3, 24.e), 27.a), 29.a), 30.f), 34.2.c), 37.2, 37.5, 38.1.a), 38.2, 41.5, 42.c), 47.3, 47.4, 50.3, 51.6, 61.1, 62.3, 64.3, 69.4.l), 70.3, 71.3, 72.2, 74.1, 74.2, 75.4, 76.3, 78.4, 80.2 y 3, 82.2 y 3, 83.3 y 4, 86.1, 87.4, 94.2, 95.4, 97.3, 98.2, 99.3, 101.3, 102.5, 103.2, 106.3, 107.6, 107.8, 108.3, 109.2, 110.3, 111.1 y 3, 112.1, 3 y 5, 113.2, 114, 115.2, 117.1, 119.3, 121.2, 122.4, 123.3 y 8, 124.2, 126.2, 127.4 y 6, 128.4, 129.1, 129.3, 131.2, 133.3, 135.1, 137, 141.3, 145.3, 151.2, 152.4, 153.1, 156.5, 157.3, 157.4 y 7, 162.2, 163.2, , DA 2º, DA 3º, DA 10º, DA 15º, DT 2º, DT 7º y DF 1º.



el régimen jurídico dispuesto en dichas normas, especialmente, en el contenido de algunas de las disposiciones integradas en el Capítulo I del Título primero, sobre clasificación del suelo, como por ejemplo en relación al suelo rústico (artículo 13); e incluso, regulándose expresamente el encaje o la correspondencia entre la regulación propuesta y la normativa estatal, como sucede en lo referente a las situaciones del suelo y de la urbanización (artículo 17), así como en el caso de las actuaciones de transformación urbanística (artículo 33).

En último lugar, y considerando la indudable incidencia en el tejido social de esta norma, cabe valorar que el regulador haya optado por un planteamiento no excesivamente rupturista. También lo es, el hecho de que la reforma planteada se haya ajustado, en su tramitación, a los principios de transparencia y accesibilidad, favoreciendo una razonable predictibilidad y el conocimiento por parte de los sujetos afectados por la nueva regulación.

De este modo, cabe destacar el cumplimiento de los trámites previstos en la Ley 39/2015, respecto de la participación de los ciudadanos en la elaboración de la misma. En tal sentido, se ha seguido el trámite de “consulta temprana” y los trámites de audiencia e información públicas, que son regulados de manera conjunta en el artículo 133 de la referida norma estatal, así como en el 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.

A los efectos de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas, potencialmente afectadas por la futura norma, la Consejería proponente publicó en el portal de Transparencia de la Junta de Andalucía un documento, previo a la elaboración del anteproyecto, reflejando los problemas que se pretendían solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas reguladoras y no reguladoras.

Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, 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. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Debemos señalar que el presente anteproyecto ha sido sometido a información pública. También cabe destacar la organización de una serie de jornadas, realizadas en todas las provincias de Andalucía, interviniendo 33 Administraciones Públicas, así como colegios profesionales, sindicatos y partidos políticos.

Sobre la base de todo cuanto antecede, así como sobre la información y documentación



remitida por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, este Consejo estima oportuno efectuar, a continuación, una serie de observaciones específicas sobre el contenido del proyecto normativo, considerando los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II de la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

VI.III. Observaciones particulares sobre el contenido del anteproyecto de Ley

En este apartado se exponen una serie de consideraciones específicas al articulado contenido en el anteproyecto de Ley objeto de este Informe.

VI.III.1 Sobre la enunciación de determinados principios para un desarrollo urbanístico sostenible

El artículo 2 del anteproyecto, en su apartado primero, define lo que se entiende por desarrollo urbanístico sostenible¹⁵ y, en su apartado segundo, enumera los principios para un desarrollo urbanístico sostenible.

Desde la óptica de la mejora de la regulación, cabe hacer notar, en cuanto al contenido de dicho precepto, de carácter meramente programático que, dentro de la amplia relación de principios recogidos en el artículo 2.2, se contemplan postulados que, en los términos en los que están redactados, parecen alinearse con los intereses o fines perseguidos por otras políticas públicas.

En concreto, entendemos que el urbanismo puede tener como uno de sus principios el de impulsar la sostenibilidad en el transporte y los desplazamientos de los ciudadanos, potenciando los desplazamientos peatonales, en bicicleta, e incluso del transporte público, sin embargo, la concreta referencia en el apartado f) a *“la mejora del transporte público”* como medida para fomentar la *“movilidad sostenible”* parece que excedería de los objetivos propios de la política urbanística.

La misma consideración cabría realizar respecto de la enunciación del principio de desarrollo urbanístico sostenible consagrado en el apartado g) del artículo 2.2. Con arreglo al mismo, la actuación urbanística se regirá por el principio de *“impulso del análisis de la organización social en el espacio urbano para potenciar una valoración equitativa, en términos económicos, de las distintas áreas de la ciudad y generar un tejido socio-espacial diverso, evitando la segregación socio-económica y los procesos de gentrificación y fomentando la regeneración urbana integrada de iniciativa pública”*.

En este sentido, se recomienda revisar la redacción de los apartados f) y g) del artículo 2.2 con el fin de mejorar la enunciación de los referidos postulados, al objeto de

¹⁵ En concreto, se dispone en el mencionado artículo 2.1: *“A los efectos de esta Ley, se entiende por desarrollo urbanístico sostenible aquel en el que se utiliza de forma racional el territorio y los recursos naturales y se garantiza la compatibilidad entre crecimiento, desarrollo y progreso económico y la preservación del medio ambiente y de los valores paisajísticos, culturales, históricos, y etnográficos de ese territorio, a fin de garantizar la calidad de vida de la población actual y de las generaciones futuras”*.



hacerlos más acordes con el ámbito competencial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Debe llamarse la atención, por último, y contrastando con la detallada enumeración de los principios para un desarrollo urbanístico sostenible, sobre la falta de referencia en el texto normativo a ciertos objetivos básicos, que constituyen el fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico, como serían aquellos establecidos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, a saber: la libertad de empresa, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica. En consecuencia, este Consejo estima pertinente recomendar que el órgano impulsor valore la oportunidad de su inclusión en la redacción definitiva del anteproyecto de Ley.

VI.III.2 Sobre la motivación del ejercicio de la función urbanística

En el artículo 3.1 del proyecto normativo se define la actividad urbanística como *“una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, de la transformación de este mediante la urbanización y edificación, de la regeneración y renovación de tejidos urbanos, de la rehabilitación y conservación de inmuebles, así como de sus consecuencias para el entorno y en la calidad de vida de la población presente y futura”*. (Subrayado propio)

En conexión con esta concepción del urbanismo como función pública, en el apartado segundo de este mismo precepto, se determina que el ejercicio de las potestades para el desarrollo de la actividad urbanística por parte de las Administraciones Públicas competentes *“deberá ser motivado”*, con expresión de los intereses generales a que sirve.

A este respecto, debe destacarse que, para esta autoridad de competencia, el urbanismo constituye una función necesaria y conveniente. Sin embargo, y en tanto que del ejercicio de la potestad urbanística normalmente se derivan restricciones a la implantación de determinadas tipologías de actividades económicas (mediante los instrumentos de planeamiento), resulta esencial que la labor de planificación urbanística se encuentre justificada y se adecúe a los principios de buena regulación, especialmente, a los principios de necesidad, proporcionalidad y simplificación de cargas.

En este sentido, y en la medida en que el diseño de la intervención urbanística puede tener un impacto negativo sobre la competencia, además de entrañar una limitación al principio de libertad de empresa (por ejemplo, cuando se prohíben o condicionan de manera significativa determinados usos del suelo; cuando se restringe la oferta de suelo; cuando se establecen determinaciones que impiden el acceso al mercado de nuevos competidores o se obstaculiza la expansión de los existentes; cuando se incrementan los costes para los nuevos entrantes, entre otros), es aconsejable que en el proceso de elaboración de los planes urbanísticos se tenga en consideración el impacto



que dicha actuación pueda tener sobre las actividades económicas, y sobre la competencia efectiva, en particular. A tal efecto, sería una buena práctica reguladora que las autoridades competentes realizaran el esfuerzo de ponderar adecuadamente los diferentes intereses generales presentes, a fin de no introducir restricciones innecesarias e injustificadas al inicio o en el ejercicio de las actividades económicas.

Ello, resulta exigible conforme al artículo 9.1 de la LGUM, en el que se dispone con carácter general que:

“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.

Asimismo, el artículo 9.2 de la LGUM establece, en sus apartados a) y f), respectivamente, que las autoridades, en particular, garantizarán que las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella y que, cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos, cumplen con los principios enunciados anteriormente.

En consecuencia, se propone que el centro directivo sopesara la conveniencia de introducir en el texto normativo una referencia expresa relativa a la necesidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico se adecuen a los principios de buena regulación.

VI.III.3 Sobre los convenios urbanísticos de planeamiento

En el artículo 7.2 del proyecto normativo, al igual que se preveía en la LOUA, se regulan los denominados convenios urbanísticos de planeamiento. En concreto, se recoge la posibilidad de que la Administración celebre convenios, en los que se acuerda con agentes públicos o privados, sean propietarios o no del suelo, tramitar modificaciones en el planeamiento, o bien determinar las condiciones y los términos de la ejecución del planeamiento urbanístico, a través de convenios de planeamiento y de gestión¹⁶.

Aunque, tanto la normativa estatal como la autonómica, reconocen la validez de esta figura, no hay que olvidar que, tal y como señalara la autoridad nacional de competencia, en su precitado Informe del año 2013 *“los convenios urbanísticos generan*

¹⁶ Así, se recoge en el artículo 7. 2: *“La Administración de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, así como los organismos adscritos o dependientes de una y otros, podrán suscribir, en el ámbito de sus competencias, con cualesquiera personas, públicas o privadas, tengan estas o no la condición de propietarios de los terrenos afectados, convenios urbanísticos de planeamiento para la formulación o innovación de un instrumento de planeamiento, así como convenios urbanísticos de gestión para determinar las condiciones y los términos de la ejecución del planeamiento urbanístico en vigor en el momento de la celebración del convenio”.*



problemas de competencia propios. Por un lado, permiten que agentes privados, que no tienen por qué ser propietarios, acuerden con la Administración la realización de cambios en el planeamiento en un contexto de negociación bilateral, generando asimetrías de información que facilitan la obtención de ventajas competitivas. Por otro lado, las contrapartidas que se establecen en los convenios implican en muchas ocasiones la construcción de infraestructuras e instalaciones para el Ayuntamiento, que posteriormente pueden ser subcontratadas en unas condiciones no del todo respetuosas con los principios de contratación pública”.

Concretamente, mediante la vía de los convenios urbanísticos, la Administración pacta con los particulares (por ejemplo, promotores) impulsar determinados cambios en el planeamiento. A cambio de la aprobación de las modificaciones a las que alude el convenio (un cambio de uso o un incremento de la edificabilidad, entre otros), el particular vendrá obligado a cumplir con los compromisos acordados en el convenio, que pueden ser de distinta índole, entre otros, entrega de dinero en metálico o construcción de infraestructuras o dotaciones para los Ayuntamientos (por ejemplo, un polideportivo o un aparcamiento).

Desde la óptica de la competencia, la extinta CNC advertía sobre los riesgos para el funcionamiento competitivo de los mercados que puede entrañar este “urbanismo conveniado”, al convertirse en un medio para que determinados agentes del mercado obtengan ventajas competitivas injustificadas en un contexto general de opacidad, negociación bilateral y asimetrías de información.

Es más, mediante este mecanismo de concertación, sería incluso posible que determinados operadores consiguiesen introducir restricciones a la competencia en el planeamiento a cambio de la entrega de contrapartidas a la Administración, por ejemplo, acordando con la Administración la construcción de determinadas dotaciones a cambio de que en el planeamiento se introdujesen disposiciones tendentes a limitar la entrada de competidores.

Tal y como reconocía la autoridad nacional de competencia, aunque los convenios urbanísticos son la vía a través de la cual se introduce algo de flexibilidad en un sistema rígido y excesivamente detallado como el urbanístico (en el que debe primar la defensa del interés general), dicho sistema se termina 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 la medida.

Por otro lado, y en relación a las limitaciones que deben respetar los convenios urbanísticos que se suscriban, además de las limitaciones generales previstas en la normativa administrativa de carácter general¹⁷ y de las específicas impuestas por la

¹⁷ Recuérdese que el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone que las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule,



legislación urbanística estatal (artículo 9 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), que condicionan y reconducen el margen existente de concertación de las Administraciones Públicas con los particulares, conviene tener presente las que en el anteproyecto se recogen. En tal sentido, en el artículo 7.4 se determina que *“los convenios urbanísticos no vincularán a las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades ni podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales, ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los afectados que no los suscriban o sean parte en los mismos. La cláusula que contravenga esta regla será nula de pleno derecho y se tendrá por no puesta”*¹⁸. Asimismo, en el apartado tercero del artículo 7 (en idéntico sentido que en la LOUA), se prevé la necesidad de que los convenios urbanísticos se sometan a los principios de transparencia y publicidad en cuanto a negociación, tramitación, celebración y cumplimiento, lo que permitirá en definitiva, un mayor control de los convenios que pretenda suscribir la Administración.

Sin embargo, en comparación, en la vigente regulación urbanística autonómica, ha de subrayarse que, más allá de estas previsiones, no se disponen otras prevenciones adicionales, tal y como sucedía con el régimen dispuesto en el artículo 30.2 de la LOUA, donde se contemplaba: la obligación de destinar a los patrimonios públicos de suelo la cesión del aprovechamiento urbanístico o de otras aportaciones económicas que se realicen en virtud del convenio; la necesidad de publicar el acuerdo de aprobación del convenio tras su firma por la Administración urbanística competente, así como de incluir dicho acuerdo, junto con el convenio, en un registro público de carácter administrativo; o una serie de reglas específicas en el supuesto de que los convenios urbanísticos de planeamiento incluyeran, entre sus estipulaciones, la percepción a favor de la Administración de cantidades económicas.

Al omitirse en el texto normativo referencia alguna a estas cautelas, así como a su posible desarrollo reglamentario, pudiera generarse la duda sobre su mantenimiento, lo que resulta objetable en términos de seguridad jurídica, considerándose, en cualquier caso, que dichas cautelas mínimas habrían de seguir reflejándose en la regulación urbanística autonómica.

VI.III.4 Sobre la clasificación del suelo

El artículo 10.1 del anteproyecto determina que la totalidad del suelo de cada término municipal deberá estar incluido en algunas de las siguientes clases: urbano, rústico y

pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

¹⁸ En términos similares se expresa el artículo 9.8 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Con esta regulación, se pretende evitar prácticas abusivas, en las que los propietarios veían incrementadas mediante convenios urbanísticos sus obligaciones urbanísticas legalmente establecidas (por ejemplo, en la práctica se ha dado que a dichos propietarios se les obliga a ceder aprovechamientos urbanísticos por encima del diez por ciento o mayores superficies para equipamientos y zonas verdes, o a satisfacer cargas económicas que poco o nada tenían que ver con el desarrollo urbanístico en el que se veían involucrados).



urbanizable¹⁹.

A través del planeamiento, la Administración establece una frontera urbanística para determinar el suelo que puede ser urbanizado y el suelo que debe quedar excluido del proceso urbanizador, cuya finalidad es evitar el crecimiento excesivo y desordenado de la ciudad.

En este sentido, en el artículo 10.3 se dispone que la clasificación del suelo se realizará por el Plan General de Ordenación Estructural. Ello, sin perjuicio de la alteración que de dicha clasificación pudiera efectuarse, en su caso, mediante un Plan de Ordenación Intermunicipal o por los instrumentos habilitados para ello en la legislación de ordenación del territorio.

En la Exposición de Motivos se explicita que en la norma proyectada, en lo relativo a la clasificación del suelo, se *"mantiene la distinción en tres clases, si bien su denominación y las distintas categorías y situaciones en las que los suelos pueden encontrarse sufren ajustes con la intención decidida de aclarar el régimen de aplicación a cada una de estas clases, categorías y situaciones. Así, los suelos se clasifican en rústicos; prestando particular atención a aquellos que requieren una especial protección, urbanos, definiendo con claridad la condición de consolidado frente al pendiente de consolidar y urbanizables, que se distribuirán en determinadas zonas de crecimiento, debidamente justificadas. Estos últimos se conciben como unas previsiones futuras a las que el municipio acudirá cuando no pueda dar respuesta a sus necesidades en la ciudad existente mediante actuaciones de transformación urbanística. Para ello se incorpora un procedimiento previo de delimitación del ámbito de actuación y establecimiento de las bases de ordenación, que sustentará el posterior instrumento de desarrollo"*.

En el siguiente cuadro, se recoge de forma sintética cómo se regulan en la actual LOUA y en el texto normativo, sometido a Informe de este Consejo, las clases, categorías y/o situaciones del suelo:

| ACTUALMENTE, LAS CLASES Y CATEGORÍAS DE SUELO SON: | EN LA PROPUESTA NORMATIVA: |
|--|--|
| <p>Suelo urbano</p> <ul style="list-style-type: none"> - No Consolidado (definido) - Consolidado (el resto) <p>Suelo urbanizable</p> <ul style="list-style-type: none"> - No sectorizado - Sectorizado - Ordenado | <p>Suelo urbano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consolidado (definido) - Pendiente de consolidar (el resto) <p>Suelo urbanizable</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zonificado - Ordenado <p>Suelo Rústico</p> |

¹⁹ No obstante, la norma permite, con carácter excepcional, que los terrenos destinados a equipamientos, infraestructuras o espacios libres supramunicipales, puedan ser excluidos de la clasificación de suelo, sin perjuicio de su adscripción a una de las clases de este, a los efectos de la obtención de su clase y categoría (artículo 10.2).



| | |
|---|---|
| Suelo no urbanizable <ul style="list-style-type: none">- Especialmente protegido (sectorial, territorial y urbanístico)- Común- Hábitat Rural Diseminado | <ul style="list-style-type: none">- Especialmente protegido (sectorial, territorial)- Protegido (urbanístico)- Común <p>El Hábitat Rural Diseminado es un tipo de asentamiento en la categoría de suelo rústico que corresponda</p> |
|---|---|

VI.III.5 Sobre las actuaciones urbanísticas

En la Sección 1ª del Capítulo III del Título I, se regulan las “actuaciones urbanísticas en suelo urbano y urbanizable”. A este respecto, interesa destacar la previsión contenida en el artículo 31, cuyo tenor se recoge a continuación:

“Artículo 31. Actuaciones Urbanísticas en suelo urbano consolidado.

1. En el suelo urbano consolidado podrán establecerse alguna de las siguientes actuaciones de transformación urbanística:

a) De reforma o renovación de la ordenación y la urbanización, que supongan la innovación, modificación o mejora de la ordenación y de la urbanización existente, mediante los Planes Especiales de Reforma Interior, Planes Especiales Integrales de Renovación Urbana o Planes Especiales de Protección.

b) De nueva ordenación sobre una parcela o conjunto de parcelas, sin afectar al uso, edificabilidad, densidad o aprovechamiento urbanístico, siempre que no requieran la reforma o renovación de la urbanización, mediante los Estudios de Detalle.

c) De nueva ordenación sobre una parcela o conjunto de parcelas, sin las limitaciones del apartado anterior, siempre que no requieran la reforma o renovación de la urbanización, mediante los Estudios de Ordenación. (...).”

Ha de considerarse una mejora, con respecto a la regulación contemplada en la actual LOUA que, en el referido precepto, se permita la transformación urbanística de una parcela o conjunto de parcelas, de una forma más ágil y flexible, al no ser necesaria la previa modificación de los instrumentos de planeamiento general ni de Planeamiento de desarrollo, pudiendo realizarse la actuación de la nueva ordenación mediante otros instrumentos menores de ordenación, como son los “Estudios de Detalle” o “Estudios de Ordenación”. Se trataría de una medida que podría favorecer la implantación de negocios en suelo urbano consolidado.

Los Capítulos II y III en su Sección 2ª, regulan, respectivamente, el “régimen del suelo rústico” (artículo 20) y las “actuaciones en suelo rústico” (artículos 34 a 38) estableciendo un régimen diferenciado para implantación de las actuaciones en suelo rústico, según se trate de actuaciones ordinarias, excepcionales o sobre asentamientos existentes.



La primera apreciación es que todas las actuaciones para la implantación de actuaciones agrícolas, ganaderas o usos naturales del suelo, así como las actividades artesanales complementarias de primera transformación y comercialización de los productos generados en la finca están sujetas a licencia urbanística, salvo para segregaciones de naturaleza rústica cuya finalidad no sea la implantación de usos urbanísticos (artículo 34.2.e), debiendo especificarse bajo qué concreto régimen de intervención administrativa (autorización, declaración responsable o comunicación). Esta precisión resulta necesaria desde el punto de vista de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia.

En concreto, el artículo 35.2 establece que las “actuaciones ordinarias” en suelo rústico, únicamente requerirán la preceptiva licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que exija la legislación sectorial.

Una medida plausible, desde la óptica de los principios de mejora de la regulación, y en especial, el de simplificación de cargas, aunque en opinión de este Consejo sea excesivamente limitado, es que se exonere de la prestación de garantía a las actuaciones ordinarias del sector primario (artículo 35.4), no encontrándose la razón para no extender dicha medida al resto de actividades “ordinarias”. En igual sentido, se echa en falta que el proyecto normativo no contemple como “ordinarias” otras actividades igualmente vinculadas con el medio rural, como son las actividades turísticas en medio rural, acordes con el uso habitacional, es decir, más restringido que la actividad turística como tal, mencionado en el apartado de actuaciones excepcionales.

Igualmente, y desde la óptica de la competencia, sería fundamental que en el artículo 35.1.b) no solo se permitiera la conservación, rehabilitación y reforma de las edificaciones, sino que fuera factible su ampliación y transformación. Este Consejo considera que el hecho de que se sujeten a licencia urbanística supone ya una garantía que permite un control de su utilización, ejercido por las Administraciones.

Por su parte, en los artículos 36 y 37 se desarrolla el régimen de “actuaciones excepcionales” en suelo rústico. El artículo 36 prevé expresamente la posibilidad de implantación de actividades industriales y turísticas en suelo rústico, así como edificaciones de uso habitacional. No obstante, se dejan fuera para otras actividades, como aquellas del sector terciario, que sí estaban contempladas en la LOUA,²⁰ por lo que se recomienda su revisión en orden a que estas actividades no queden excluidas.

Dispone el artículo 36 que, excepcionalmente, en suelo rústico podrán implantarse determinadas actuaciones, no calificadas como ordinarias, que sean declaradas de interés público o social y que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural o que hayan de emplazarse en dicho suelo por las características, requisitos o destino de dichas actuaciones, mediante el procedimiento de autorización regulado en el artículo

²⁰ Artículo 42.1: “instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales”.



37.

En relación con este tipo de actuaciones de interés público a realizar en terrenos con el régimen de suelo no urbanizable, ha de valorarse positivamente, que se permitan actuaciones en dicho suelo sin necesidad, como antes, de un Proyecto de Actuación o Plan Especial, pero se mantiene un régimen de procedimiento probablemente más severo que antes, que dificulta, sino llega a prácticamente imposibilitar, la implantación de cualquier actividad²¹.

En este sentido, tal vez convendría revisar el mismo sistema que existía en la LOUA con una exigencia de una garantía (10% de la inversión)²² junto a un pago (compensación económica de hasta del 10% del importe total de la inversión, modulado en cada ordenanza municipal en función del tipo de actuación y condiciones de implantación).

Adicionalmente, el artículo 37 dispone un sistema de intervención administrativa ("autorización de implantación"), desproporcionado, excepto en su apartado a) y que, de facto, opera como un mecanismo de doble autorización, sin que por otro lado se prevean los efectos de su no emisión, ni si su carácter es preceptivo o facultativo, y cuyo procedimiento se deja a desarrollo reglamentario, lo que resta claridad a la norma.

En definitiva, a nuestro juicio, en los artículos 36 y 37, y en particular en el artículo 37.5 d) y e), se establece un régimen de tutela administrativa sobre la administración local. En tal sentido, aunque la competencia para la citada autorización sea municipal, se deberá solicitar informe a la Consejería en materia de urbanismo²³ y viceversa, cuando sea la Consejería la competente para su autorización, el Ayuntamiento deberá valorar los criterios de legalidad y oportunidad. Junto a ello, el apartado c) igualmente impone la obligación de un informe de las administraciones sectoriales cuya competencia resulte afectada por la actuación. No se concreta cuál sería el plazo de emisión del informe sectorial, lo que sería susceptible de introducir incertidumbre en dicho procedimiento.

En cuanto a la duración del procedimiento de autorización, en el apartado f) del artículo 37 se prevé un plazo de resolución de seis meses²⁴, lo que es positivo, constituyendo un aspecto de mejora la posibilidad de contemplar prórrogas.

En igual sentido, se establece un plazo de vigencia de la autorización de un año (artículo 37.4), transcurrido el cual, si no ha solicitado la licencia urbanística municipal,

²¹ Con los problemas de pérdida de población de las zonas rurales, que es un fenómeno que se ha generalizado a lo largo de las últimas décadas en cualquier región y también en Andalucía, mientras las zonas más pobladas se concentran en las grandes urbes y en el litoral, son las zonas rurales las que presentan las densidades de población más bajas. Por tanto, es preciso eliminar trabas y dificultades administrativas para desarrollar actividades económicas en el ámbito rural y afrontar el logro de sus objetivos socioeconómicos, la continua pérdida de población y las dificultades en el relevo generacional.

²² El artículo 52.1 c) 3 de la LOUA establecía garantía "por importe mínimo de los costes de demolición" y en el apartado 4 se recogía que "El propietario deberá asegurar la prestación de garantía por cuantía mínima del diez por ciento de dicho importe para cubrir los gastos que puedan derivarse de incumplimientos e infracciones, así como los resultantes en su caso de las labores de restitución de los terrenos".

²³ Sobre el cumplimiento de las condiciones derivadas del régimen del suelo aplicable y sobre la compatibilidad del uso con la planificación territorial y urbanística.

²⁴ Se especifica que el sentido del silencio es negativo, de modo que de no notificarse la autorización solicitada dentro del plazo de seis meses, la misma se entiende denegada.



se declara la caducidad de la autorización. Una cuestión a mejorar, sería la opción de un sistema más flexible, con la introducción de prórrogas, e incluso que su validez no estuviera sometida a un plazo temporal.

Se configura así, un procedimiento, que se aconseja sea revisado por el órgano proponente de la norma, a la luz de los principios de necesidad y sobre todo proporcionalidad, avanzando en la eliminación de cargas y trabas administrativas, de forma que el mismo no suponga una carrera de obstáculos, que imposibilite la implantación de cualquier actividad económica compatible con la conservación del suelo rústico.

VI.III.6. Sobre la ordenación urbanística

En el artículo 40 se define la ordenación urbanística como *“el conjunto de determinaciones y criterios que regulan la ocupación y utilización del suelo, los procesos de transformación del mismo mediante la urbanización y la edificación, así como el uso, la conservación y la rehabilitación de construcciones, instalaciones y edificaciones”*.

En materia de ordenación del territorio, la norma proyectada, al igual que la LOUA, no aborda la regulación de los contenidos actualmente integrados en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA).

Cabe destacar, la introducción en el anteproyecto de una serie de “criterios para una ordenación urbanística sostenible”, con requisitos para la implantación de actuaciones en suelo urbano, urbanizable y rústico (en los artículos 48 a 52).

En relación a los criterios generales de ordenación urbanística, en el artículo 48.3, se dispone que las actuaciones sobre suelo urbano, urbanizable y rústico deberán proponerse, en el marco de la ordenación territorial y urbanística, con arreglo a una serie de principios generales. Entre tales criterios de ordenación, se introducen en la norma varios conceptos indeterminados, entre ellos, el de “viabilidad económica” — junto a los de “viabilidad ambiental y paisajística” y “viabilidad social”— que pueden suponer un elevado margen de discrecionalidad para la Administración urbanística.

VI.III.7 Sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico

El anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía, incorpora una serie de novedades en relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico, y a su vez, respecto a los procedimientos para su tramitación y aprobación, con los siguientes objetivos: simplificar los instrumentos de planeamiento urbanístico; agilizar el procedimiento para su tramitación y aprobación; reforzar la participación, la transparencia y la accesibilidad a la información; e incorporar los principios de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica, al planeamiento urbanístico.

En la Exposición de Motivos se reconoce la complejidad de la actual regulación de los



instrumentos de planeamiento, y a su vez, de los procedimientos para su tramitación y aprobación, haciéndose patente la necesidad de la simplificación del planeamiento y de la agilización del procedimiento, en aras de alcanzar un texto de fácil entendimiento y transparente.

En virtud de la actual regulación urbanística, el plazo estimado para la aprobación de un instrumento de planeamiento general es de ocho a diez años, considerándose que con las reformas que se plantean en el anteproyecto, se estima la reducción de este a tres o cuatro años.

La reforma de los instrumentos de planeamiento planteada en el anteproyecto, entendemos que no cumple el objetivo de simplificación expuesto en la Exposición de Motivos, sino que introduce un sistema aún más complejo que el actual regulado en la LOUA, con la sustitución del planeamiento general (PGOU), por dos nuevas figuras de planeamiento: el Plan General de Ordenación Estructural (PGOE), y Plan Municipal de Ordenación Urbana (PMOU).

Estos nuevos instrumentos se configuran en el anteproyecto en los siguientes términos:

- Los Planes Generales de Ordenación Estructural (PGOE), que establecen, en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación estructural de la totalidad del término municipal y la organización de su ejecución, definiendo el modelo actual y de desarrollo de acuerdo a las características del municipio. La competencia para la formulación y tramitación de estos instrumentos corresponde a los Ayuntamientos, y la aprobación definitiva corresponde a la Administración autonómica (artículos 63 y 75).
- Los Planes Municipales de Ordenación Urbana (PMOU), que determinan, en el marco de los Planes Generales de Ordenación Estructural, y, en su caso del Plan de Ordenación Intermunicipal, la ordenación pormenorizada de la totalidad del suelo urbano, y la ordenación detallada del suelo urbano consolidado del municipio. Asimismo, organizan la programación y gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización actuales y previsibles a medio plazo. La competencia para su formulación, tramitación y aprobación definitiva corresponde a los Ayuntamientos (artículos 66 y 75).

Con esta reforma, la ordenación urbanística estructural del municipio y la pormenorizada del suelo urbano, solo se conseguirán con la aprobación de ambas figuras de planeamiento general. Si bien, el artículo 66.2 permite tramitar de forma simultánea el Plan General de Ordenación Estructural junto con el Plan Municipal de Ordenación Urbana, siempre que la aprobación definitiva de este último quede supeditada y condicionada a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Estructural, no queda realmente constatado que con el establecimiento de estas dos nuevas figuras se vayan a cumplir los objetivos anunciados de simplificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de agilización del procedimiento para su tramitación y aprobación, pues en aquellos casos en los que la tramitación conjunta del Plan General



de Ordenación Estructural y del Plan Municipal de Ordenación Urbana no se desarrolle al unísono, los plazos estimados por el órgano proponente para la aprobación del planeamiento urbanístico se verían realmente dilatados, originando una tramitación tan o más compleja que la que actualmente se encuentra en vigor. De esta forma, podría entenderse que uno de los principales motivos o razón de interés general por el que se acomete la nueva regulación, no queda debidamente justificado.

Por otro lado, cabe llamar la atención sobre el hecho de que no se incorporan mecanismos de desvinculación entre ambos planes. Dicha desconexión pudiera considerarse una medida positiva para agilizar el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y para acortar plazos.

En otro orden de consideraciones, el nuevo planeamiento urbanístico utiliza un número ciertamente elevado de instrumentos, cada uno de ellos con sus respectivas fases de tramitación y aprobación, lo que puede agravar la complejidad inherente al sistema urbanístico.

En concreto, y en relación con los Planes Especiales, nos encontramos con una regulación excesivamente prolija y detallada. Del análisis de los mismos, se detecta una amplia clasificación en virtud del objeto y finalidad. Sin embargo, en el apartado 4.i) del artículo 69 se contempla la figura de "Otros Planes Especiales", configurado como un apartado residual donde incluir cualquier Plan Especial que no tuviese cabida en los anteriores. Llama la atención el hecho de que, aun habiendo establecido un desglose tan amplio y minucioso de la clasificación de los Planes Especiales, se haya concebido un apartado de las características anteriormente mencionadas. Esta previsión genera inseguridad jurídica al destinatario de la norma, pues deja abierta la posibilidad de que, por vía reglamentaria, se establezcan nuevos tipos de planes especiales.

A mayor abundamiento, se ha de resaltar el hecho de que la definición contenida en el mencionado apartado 4.i) del artículo 69, dispone que esos "Otros Planes Especiales" serán aquellos que tengan objetos análogos a los anteriores. Dicha definición es ciertamente confusa y contradictoria, por cuanto que, si se trata de Planes Especiales con objeto análogo a los anteriores Planes, los cuales han sido minuciosamente detallados en la norma, no se entiende la necesidad de crear un apartado distinto para estos, pudiéndose subsumir en cualquiera de los ya regulados.

Por último, cabría resaltar, en relación con este apartado, la remisión reglamentaria para el desarrollo de esos "Otros Planes Especiales". De la concreción de esa regulación va a depender la verdadera efectividad y garantía de este tipo de instrumentos urbanísticos. No parece quedar suficientemente justificada la necesidad de un desarrollo reglamentario posterior para esta clasificación, al haberse establecido una regulación detallada para las distintas categorizaciones de Planes Especiales.

Sobre la base de todo lo expuesto, puede concluirse que la complejidad inherente al sistema urbanístico a través de una regulación tan extensa de los instrumentos de planeamiento, representa para los operadores económicos una mayor dificultad a la hora de tomar decisiones en cuanto al establecimiento de la localización más eficiente



para su actividad económica, implicándoles elevados costes para recopilar la información necesaria en orden a ello.

El citado informe de 2013 de la CNC puso de manifiesto que un entorno altamente complejo incrementa el nivel de imprevisibilidad e incertidumbre en el mercado del suelo, recomendando introducir la obligación de que los planes urbanísticos incorporasen una Memoria de Competencia. En relación con este aspecto, el órgano tramitador de la norma debería plantearse esta posibilidad, que permitirá evaluar el planeamiento urbanístico desde esta óptica para evitar la introducción de restricciones injustificadas respecto de determinadas actividades económicas.

VI.III.8 Sobre la tramitación de los instrumentos de planeamiento

Como se ha mencionado anteriormente, entre los objetivos perseguidos por la norma se encuentra la simplificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y su proceso de tramitación y aprobación, así como la creación de una norma simple, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial, que permita la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y de la implantación de actividades económicas.

Con carácter preliminar al análisis de la norma en relación con estos aspectos, hemos de valorar positivamente ciertas cuestiones. En tal sentido, cabe aludir al reforzamiento de la participación ciudadana, la transparencia y la accesibilidad a la información de los ciudadanos en el procedimiento de tramitación del planeamiento urbanístico. A título de ejemplo, el artículo 78.3 prevé el trámite de la consulta pública previa en los siguientes términos: *“El avance será aprobado por acuerdo del órgano competente para la tramitación del instrumento y será sometido a consulta pública previa a través de la sede electrónica de la Administración actuante durante un plazo mínimo de un mes, a fin de recabar la opinión, propuestas y sugerencias de la ciudadanía, de las organizaciones y asociaciones más representativas, así como de cualquier persona potencialmente afectada por el instrumento, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y sobre procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas”*.

Igualmente, el artículo 82 establece: *“La Administración competente para la tramitación del instrumento adoptará las medidas necesarias para garantizar que la documentación a la que se refiere el presente apartado tenga la máxima difusión utilizando medios electrónicos y cualquier otro medio de comunicación que entienda de interés.”*. Y el artículo, 83.2 dispone que *“(…) para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información, la Administración competente para la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento deberá publicar en la sede electrónica de su titularidad, en el plazo de cinco días desde su adopción, la resolución acordada, en los términos establecidos en la legislación sobre procedimiento administrativo común y transparencia pública”*.



Estos preceptos son continuadores de la línea introducida por la normativa actual²⁵, y responden, entre otros, al derecho de participación ciudadana reconocido en el artículo 8 del anteproyecto sometido al presente Informe. De modo que su refuerzo, en particular, el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento ha de considerarse una mejora de la regulación respecto a la contenida en la LOUA. Asimismo, la reducción a un mes del plazo de contestación de las consultas planteadas facilita la participación, transparencia y accesibilidad de los ciudadanos a la información (artículo 9 del anteproyecto).

Otro de los aspectos positivos a destacar del procedimiento diseñado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, es la previsión o encaje en el mismo del procedimiento de evaluación medioambiental. Para ello, establece dos tramitaciones diferentes, dependiendo de si el instrumento de planeamiento ha de someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria (artículo 80), o no (artículos 81.2 y 82). Esta medida supone un avance de la norma en lo que se refiere a la simplificación administrativa, pues contempla el ajuste, en un solo procedimiento, de las distintas actuaciones administrativas que son necesarias para la tramitación y aprobación de cualquier elemento de planificación. Esto es, las acciones medioambientales y las urbanísticas.

Cabe poner de manifiesto, no obstante, la discordancia existente entre el anteproyecto objeto de Informe y la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, en cuanto a la tipología de los instrumentos de planeamiento regulados por una y otra, así como al tipo de evaluación al que se hallan sometidos. En tal sentido, sería recomendable que el centro promotor sopesara la oportunidad de modificar la Ley 7/2007, de 9 de julio, en tal sentido, o bien de introducir una disposición aclaratoria, en tanto que tras la aprobación del presente anteproyecto, en la norma autonómica de calidad ambiental se estaría haciendo referencia a instrumentos de planeamiento (como el PGOU) que ya no van a existir, originando cierta falta de seguridad jurídica.

Otra medida de simplificación y agilización de los procedimientos que podemos citar es la posibilidad contemplada en los artículos 80.2 y 82.2 *in fine*, de que el trámite de consultas, solicitud de informes y demás pronunciamientos, puedan realizarse utilizando medios electrónicos, siempre que se acredite la realización efectiva de dichos trámites. O el mantenimiento, en los artículos 80.5 y 82.5, del sentido positivo del silencio administrativo para la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento por la Consejería, cuando haya transcurrido el plazo máximo de 5 meses desde que el Ayuntamiento interesado presentó el expediente completo en su registro, sin notificación de acuerdo expreso alguno.

²⁵ La LOUA señala en su preámbulo la apuesta por los principios de participación pública, transparencia, publicidad y concurrencia, los cuales se desarrollan a lo largo del texto normativo en preceptos tales como el artículo 6, dedicado a la participación ciudadana; el artículo 19, relativo al contenido documental de los instrumentos de planeamiento; o los artículos 39 y 40, sobre la información pública, participación y publicidad.

No obstante lo anterior, en la nueva regulación se aprecian otros aspectos que merecen su análisis por parte de este Consejo desde la óptica de la competencia y los principios de una buena regulación económica. En el articulado del anteproyecto, se establece la tramitación de los distintos instrumentos de planeamiento a través de varias fases que se articulan como auténticos procedimientos administrativos independientes, y con una multitud de trámites como consultas, información pública, solicitud de informes, entre otros. En realidad, se trata de procedimientos diferentes en los que la Administración competente habrá de pronunciarse, y que se suceden en el tiempo con el último fin de aprobar los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico previstos en la Ley. En particular, podemos distinguir el procedimiento para la aprobación de la iniciativa, el acuerdo de formulación y la aprobación del avance, la aprobación de la versión preliminar, de la propuesta final o la versión definitiva, y por último, la aprobación del instrumento, su depósito, registro y publicación²⁶.

Como cuestión preliminar, se ha de poner de manifiesto que la regulación propuesta no acaba de diseñar una tramitación clara y transparente de los procedimientos incluidos en la aprobación de tales instrumentos. Ello se debe a que, en ocasiones, se mezcla en el articulado relativo a un procedimiento concreto, aspectos propios de otro. A título de ejemplo, la regulación en el artículo 78.1 de ciertos aspectos de la iniciativa particular, como *“el acuerdo que ha de emitir la Administración (...) se pronunciará sobre su admisión a trámite en el plazo máximo de dos meses”*, o *“Este requerimiento suspenderá el transcurso del plazo máximo para notificar la resolución”*, en lugar de disponerlo en el artículo 76, dedicado expresamente a su tramitación, determina una regulación algo dispersa y confusa, introduciendo cuestiones de la iniciativa particular en la regulación de otro procedimiento diferente como es el de la formulación y avance de los instrumentos de planeamiento, y dificultando su comprensión a los destinatarios de la norma.

Como indicó la CNC en su Informe de 2013, ha de recordarse que la impredecibilidad, incertidumbre, e inseguridad jurídica en el mercado del suelo, no solo resultan contrarias a la finalidad del planeamiento (actuar de guía y proporcionar un entorno predecible), sino que también obstaculizan la competencia en el mercado del suelo. En consecuencia, y desde la óptica del principio de seguridad jurídica, el órgano tramitador de la norma debería revisar el articulado relativo a los distintos procedimientos, con el fin de establecer un marco normativo, claro, preciso y coherente.

Bajo la perspectiva de los numerosos procedimientos que configuran la tramitación de los instrumentos de planeamiento, el artículo 76 del anteproyecto regula, en primer lugar, la iniciativa y el procedimiento para la delimitación del ámbito de transformación urbanística y el establecimiento de las bases orientativas para la ejecución. El régimen jurídico aplicable a esta iniciativa en la LOUA, se encuentra regulado en el artículo 32.1,

²⁶ De hecho, el anteproyecto dispone que el inicio del procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento se produce con el acuerdo de aprobación de la versión preliminar (artículos 80.2 y 82.2).



regla 1ª, letra b), y en el artículo 32.2.²⁷

La regulación propuesta establece las líneas generales de un procedimiento administrativo (a desarrollar por vía reglamentaria) para la aprobación de la iniciativa por el Ayuntamiento correspondiente, en un plazo máximo de seis meses. Procedimiento que incluirá, como mínimo, un trámite de información pública e informe preceptivo de la Consejería competente en materia de urbanismo, ambos, por plazo no inferior al mes. También se prevé, el sentido negativo de la falta de resolución por la Administración, así como el decaimiento de la iniciativa aprobada, si los interesados no presentan en el plazo de un año la documentación correspondiente al instrumento de desarrollo que materializa la iniciativa.

Por otra parte, el citado artículo 78.1 establece que en el supuesto de solicitud por iniciativa particular, por otra Administración, entidad pública o persona interesada, el acuerdo de formulación habrá de pronunciarse sobre su admisión a trámite en el plazo máximo de dos meses. Y salvo que decida no admitir la iniciativa a trámite mediante resolución motivada, se podrá solicitar la subsanación de la solicitud en el plazo de un mes desde que esta se recibió.

El análisis comparativo con la LOUA revela que el anteproyecto, lejos de simplificar o mejorar el tratamiento de la iniciativa privada, diseña un nuevo procedimiento que introduce más trámites entre las actuaciones conducentes a la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, y como tal, ha de considerarse que esta

²⁷ En tal sentido, el artículo 32 establece:

"1. El procedimiento para la aprobación de los instrumentos de planeamiento se ajustará a las siguientes reglas:

1ª Iniciación:

a) En el caso de Planes Generales de Ordenación Urbanística y Planes de Ordenación Intermunicipal o de sus innovaciones: De oficio por la Administración competente para su tramitación, mediante aprobación inicial adoptada a iniciativa propia o, sólo en los casos de modificaciones, en virtud de propuesta realizada por cualquiera otra Administración o entidad pública o de petición formulada por persona privada.

b) En los restantes instrumentos de planeamiento: De oficio por la Administración competente para su tramitación, mediante aprobación inicial adoptada a iniciativa propia o requerimiento de cualquier otra Administración o entidad pública; o bien a instancia de persona interesada acompañada del correspondiente proyecto del instrumento de planeamiento, completo en su contenido sustantivo y documental.

En el supuesto de solicitud por iniciativa particular, la Administración competente para la tramitación, salvo que decida no admitirla mediante resolución motivada, podrá requerir al solicitante, dentro del mes siguiente a la recepción de aquélla y en todo caso antes de la aprobación inicial, para que subsane y, en su caso, mejore la documentación. Este requerimiento suspenderá el transcurso del plazo máximo para notificar la resolución.

(...)

2. En los procedimientos iniciados a instancia de parte, conforme a lo establecido en el apartado b) de la regla 1ª del apartado anterior, transcurridos tres meses desde la entrada de la solicitud y del correspondiente proyecto en el registro del órgano competente sin que sea notificada la resolución de la aprobación inicial, el interesado podrá instar el sometimiento a la información pública de la forma que se establece en el siguiente apartado. Practicada la información pública por el interesado, éste podrá remitir la documentación acreditativa del cumplimiento de este trámite y el proyecto del instrumento de planeamiento a la Consejería competente en materia de urbanismo para la emisión, si hubiere lugar, del informe previsto en el artículo 31.2.C). Evacuado este informe o transcurrido el plazo para su emisión, se solicitará al órgano competente la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento, quien habrá de dictar la resolución expresa y su notificación al interesado en el plazo máximo de tres meses; transcurrido este plazo, el solicitante podrá entender estimada su solicitud, salvo informe desfavorable de la Consejería competente en materia de urbanismo". (Subrayado propio)



medida tiene efectos sobre la competencia. Como consideración previa, debemos indicar que no se desprende del proyecto normativo, ni de la memoria de evaluación de la competencia remitida, la necesidad y proporcionalidad de establecer el nuevo régimen aplicable a la iniciativa privada.

También interesa señalar que la nueva regulación del procedimiento de aprobación de la iniciativa privada puede, en última instancia, dilatar la aprobación del instrumento de planeamiento hasta seis meses más, dado que ese es el plazo máximo otorgado al Ayuntamiento para pronunciarse sobre la admisión a trámite de la iniciativa mediante el acuerdo de formulación²⁸.

Por otra parte, ha de advertirse que, de no obtener respuesta del Ayuntamiento en el plazo fijado, los interesados habrán de considerar denegada su iniciativa. La LOUA dispone actualmente un tratamiento más favorecedor, pues permite a los interesados en la iniciativa, impulsar el procedimiento de aprobación del instrumento de planeamiento ante la inactividad de la Administración, estableciendo como regla general, el sentido positivo ante la falta de resolución del procedimiento de aprobación en plazo.

Sobre la base de todo cuanto antecede, sería oportuno que el órgano impulsor de la norma evalúe el nuevo régimen jurídico propuesto para la iniciativa particular, según el cual se están introduciendo nuevos trámites (como mínimo, información pública e informe de la Consejería) y un alargamiento de los plazos para la aprobación del instrumento de planeamiento. Y ello, sin que se encuentre justificada en la norma la necesidad y la proporcionalidad de tal medida.

Un segundo aspecto del anteproyecto que merece especial atención, es el relativo a la determinación de los plazos. Aun cuando una de las líneas principales que pretende desarrollar el presente proyecto normativo consiste en la simplificación de la tramitación de los instrumentos urbanísticos, así como la reducción de plazos, el procedimiento diseñado en la norma presenta aspectos susceptibles de mejora en ese concreto sentido.

A título de ejemplo, podríamos citar la inexistencia de plazo respecto de la aprobación del Avance. En el artículo 78 del proyecto normativo se enuncia el órgano competente para la aprobación del mismo, sin que se delimite el plazo temporal máximo en el que habrá de llevarse a cabo dicha aprobación.

De igual modo, y en línea con lo anterior, según se desprende del apartado 2 del artículo 79, en el caso de que la tramitación del instrumento de planeamiento se inste a iniciativa particular (artículo 76), la aprobación de la versión preliminar deberá producirse en el plazo máximo de tres meses desde la recepción de la documentación. Sin embargo, para los restantes supuestos de aprobación de la versión preliminar, cuando la iniciativa del instrumento de planeamiento no sea de carácter particular, no se

²⁸ Ha de recordarse que el alargamiento injustificado o desproporcionado de los plazos en el procedimiento administrativo, se puede traducir en una traba innecesaria o desproporcionada para los interesados en operar en el mercado del suelo, por la incertidumbre e inseguridad que esta prolongación en el tiempo genera en la toma de decisiones.



establece ningún plazo para proceder a la aprobación de la misma.

Por su parte, los artículos 80.5 y 82.5 establecen que cuando la competencia para la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento corresponda a la Consejería competente en materia de urbanismo, esta deberá producirse de forma expresa en el plazo máximo de cinco meses desde el día siguiente al de la presentación en el registro de dicha Consejería por el Ayuntamiento interesado del expediente completo. Sin embargo, no queda especificado de qué plazo se dispone en el caso de que la competencia para la aprobación definitiva corresponda a otro órgano, distinto de la Consejería competente en materia de urbanismo.

También cabría hacer mención expresa respecto del Registro autonómico de Instrumentos Urbanísticos. El artículo 84.2, establece la obligatoria inscripción en este Registro de todos los instrumentos urbanísticos que hayan sido aprobados. En concreto, y para aquellos que hayan sido aprobados por los órganos municipales, se dispone que ha de remitirse copia del resumen ejecutivo y del acuerdo de aprobación definitiva de dichos instrumentos para proceder a dicha inscripción.

Por su parte, el artículo 20.2 del Decreto 2/2004, de 7 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, establece que si la documentación remitida se encuentra completa, el encargado del registro practicará el asiento y depositará la documentación, habiéndose de emitir al efecto certificación registral de la inscripción y del depósito de los instrumentos en un plazo no superior a diez días. No se encuentra referencia alguna respecto del plazo del que disponen las autoridades locales para la remisión de la mencionada documentación, que avalaría la inscripción del instrumento en el registro autonómico.

Teniendo en cuenta que, según el artículo 84.3 del proyecto normativo, el depósito de los instrumentos de planeamiento será condición legal para la publicación de los mismos, y que dicha publicación condiciona su entrada en vigor, sería igualmente recomendable la inclusión de un plazo máximo para la remisión, por los Ayuntamientos al registro autonómico de la documentación necesaria, a fin de garantizar a la ciudadanía la máxima seguridad jurídica y la agilización de los trámites.

Como se ha argumentado, la delimitación de los plazos resulta relevante en aras de conferir una mayor seguridad jurídica en todo el procedimiento de tramitación de los instrumentos urbanísticos, así como para justificar una verdadera simplificación y reducción de estos. Por tanto, con motivo de la tramitación de un proyecto normativo de tal relevancia para el ejercicio de actividades económicas como puede ser el anteproyecto de Ley que nos ocupa, se considera imprescindible dejar en esta norma claramente especificados los distintos plazos que afectan a cada una de las fases de tramitación de los instrumentos urbanísticos, lo cual contribuirá a una mayor claridad y seguridad jurídica, a la vez que permitirá evaluar la reducción y simplificación aludidas en la Exposición de Motivos.

Otra cuestión reseñable sobre la tramitación de los diferentes instrumentos de



planeamiento en el anteproyecto de Ley es la posibilidad que se otorga a la Administración a lo largo del procedimiento de tramitación del instrumento, de acordar la suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos, por un determinado plazo de tiempo. En concreto, esta posibilidad se establece en el artículo 78.4, en la adopción del acuerdo de formulación o de aprobación del avance por el plazo máximo de un año. Asimismo, se prevé en los artículos 80.2 y 82.2, en la adopción del acuerdo de aprobación de la versión preliminar del instrumento de planeamiento, y por idéntico plazo. No obstante lo anterior, cuando no se haya acordado previamente la suspensión a que se refiere el artículo 78, este plazo podrá tener una duración máxima de dos años. El desarrollo del régimen de la suspensión se relega a nivel reglamentario.

Tradicionalmente la legislación urbanística española ha previsto la posibilidad de que los municipios, que tuvieran la intención de aprobar un plan o modificarlo, pudieran suspender, de forma cautelar y por un periodo de tiempo determinado, la tramitación de las licencias urbanísticas que pudieran verse afectadas por el nuevo plan. Con esta medida, se trataba de evitar que se pudieran consumir actuaciones urbanísticas que, aunque fueran conformes con el planeamiento vigente, iban a ser incompatibles con las determinaciones del nuevo que se quería aprobar y que, por lo tanto, se frustrase el objetivo perseguido con la modificación antes incluso de aprobarla.

Actualmente, el artículo 27 de la LOUA regula la suspensión en términos similares al del anteproyecto de Ley, con la diferencia de que contempla que esta será obligatoria con el acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento, en vez de tratarse de forma discrecional, tal y como se plantea en la propuesta normativa. Debemos valorar positivamente esta medida por cuanto, el anteproyecto de Ley trata de suavizar el régimen de suspensión, con independencia de la fase del procedimiento en la que se acuerde, y en consecuencia, posibilita que los efectos que dicha medida comportaría sobre la competencia y los operadores económicos afectados, se vean algo más reducidos que si la suspensión mantuviese su carácter obligatorio en la norma.

No obstante lo anterior, cabe señalar otros aspectos de la regulación propuesta que no pueden considerarse tan positivos. En primer lugar, en cuanto al alcance del objeto de la suspensión, dado que la suspensión parece ser una medida de alcance general (se extiende al *“otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados”*), que está permitida desde el inicio de la tramitación (en el artículo 78.4 se establece ya en la formulación y en el avance) y, considerando que la misma se puede extender hasta un máximo de dos años (artículos 80 y 82), resultaría necesario que en el expediente se justifique la necesidad y, sobre todo, la proporcionalidad de dicha previsión, pues no hay que olvidar que esta medida pudiera 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 tiempo tan largo como dos años).

En segundo lugar, y en detrimento de la predecibilidad y seguridad jurídica de los



destinatarios de la norma que pudieran verse afectados por la suspensión, se observa que la propuesta normativa elimina en el artículo 62, de entre la documentación mínima que ha de contener cualquier instrumento de planeamiento, el resumen ejecutivo que establece los ámbitos en los que se suspende la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión (actualmente recogido en el artículo 19.3 b) de la LOUA). En la medida que la suspensión del otorgamiento de las aprobaciones, autorizaciones o licencias supone la suspensión de la vigencia del propio planeamiento urbanístico, se considera necesario que el ámbito espacial de lo que vaya a ser objeto de suspensión tenga que estar determinado, proporcionando con ello una mayor seguridad jurídica a los propietarios afectados.

Por otra parte, 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. No se ha previsto, sin embargo, 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.

Una cuestión más a señalar, es el hecho de que el artículo 78 dispone la aprobación del avance como una fase necesaria para cualquier tipo de instrumento. El artículo 29 de la LOUA, también dispone su carácter preceptivo, pero solo respecto a la redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, o de sus revisiones totales. Respecto al resto de los instrumentos de planeamiento, la necesidad del avance lo determinará la Administración según lo estime conveniente.

Como puede observarse, con la propuesta normativa se somete a todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, sin distinción alguna, al procedimiento de elaboración y aprobación del avance, con la multitud de trámites que este incorpora: solicitud de información a las administraciones con competencia sectorial; elaboración del avance del instrumento; solicitud, en su caso, del documento ambiental que corresponda; aprobación y sometimiento a consulta pública previa, entre otros. Esta medida, en contra del fin perseguido por la norma en cuanto a simplificación y agilización de los procedimientos, supone una tramitación más larga y compleja para aquellos instrumentos que hasta la fecha no necesitan forzosamente el avance, por lo que resultaría preciso que en la norma quede debidamente justificada tanto la necesidad, como la proporcionalidad de dicha previsión.

Para terminar con los aspectos destacables del nuevo procedimiento, se ha de señalar que el artículo 77 del anteproyecto, relativo a los actos preparatorios, reduce las entidades con facultad para elaborar y aprobar estudios y documentos previos al inicio de las actuaciones conducentes a la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico. En la normativa actual, dichas actuaciones las podrán promover las



Administraciones y entidades públicas interesadas; sin embargo, la propuesta normativa limita esta potestad a la Administración competente para tramitar el instrumento de planeamiento de que se trate, en cada caso. Esta medida restringe injustificadamente la iniciativa y participación de las Administraciones y entidades públicas que puedan estar interesadas en promover el planeamiento urbanístico, y cuyos informes o documentos pudieran justificar plenamente la actuación reclamada, además de utilizarse como soporte en la elaboración del avance del instrumento de planeamiento. Como en otros aspectos del procedimiento, no se deduce de la norma ni de la memoria de evaluación de la competencia, la razón imperiosa de interés general que justifica esta previsión, ni su proporcionalidad, siendo recomendable su evaluación bajo la óptica de tales principios.

VI.III.9. Sobre la intervención del mercado de suelo, y en especial, sobre los patrimonios públicos de suelo, los derechos de tanteo y retracto y la reserva obligatoria de suelo

En el artículo 3, dedicado a la “actividad urbanística”, en su apartado segundo se detallan las potestades públicas que les corresponden a las Administraciones Públicas competentes para el desarrollo de la actividad urbanística. Entre ellas, en el apartado d), se menciona la “regulación e intervención en el mercado del suelo y de la vivienda, incluyendo la gestión de los patrimonios públicos de suelo, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y la promoción de vivienda protegida”. (Subrayado propio)

Por su parte, en el artículo 4.2.e), relativo a los “Fines y objeto de la actividad urbanística”, se recoge que la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, y en cumplimiento del principio de desarrollo sostenible, tiene por objeto, entre otros: “La formalización de una política de intervención en el mercado del suelo, especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos de suelo, así como el fomento de la construcción de viviendas protegidas”. (Subrayado propio)

El texto normativo dedica su Capítulo XI del Título III a la regulación de los “Instrumentos de intervención del mercado de suelo”. Especialmente significativo, desde el punto de vista de la competencia y la afectación sobre las actividades económicas, resulta el papel que ejercen los instrumentos de intervención en el mercado del suelo atribuidos a los poderes públicos. Nos referimos a los Patrimonios Públicos de Suelo (en adelante, PPS)²⁹ y los derechos de tanteo y retracto, cuya finalidad es regular

²⁹ El artículo 18 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 dispone que integran el patrimonio público de suelo, en primer lugar, los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración Pública en virtud del deber de entrega del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística que, con carácter general, el porcentaje oscilará entre el 5% y el 15% ; y, en segundo lugar, por los otros bienes que determine la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística.



directamente el mercado y asegurar determinados objetivos del planeamiento.

Tradicionalmente, el Estado ha venido regulando los PPS con las siguientes finalidades: regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación urbanística y territorial.

A este respecto, en el artículo 145.1 c) se establece que una de las finalidades de los PPS es "conseguir una intervención pública en el mercado del suelo, de entidad suficiente para incidir eficazmente en los precios" (subrayado propio). En otras palabras, este precepto está reconociendo la capacidad para incidir de forma directa en la determinación de las cantidades y los precios de este mercado. Y sobre este punto, ha de significarse 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.

Si bien es cierto que, a priori, la finalidad perseguida por esta figura sería "impedir la especulación" (en línea con el objetivo que el artículo 47 de la Constitución Española establece para el sistema urbanístico), no obstante, tal y como manifestó en su día la CNC, este mecanismo podría considerarse desproporcionado, al entenderse que este mismo objetivo podría alcanzarse mediante una alternativa reguladora menos gravosa y más eficaz que la intervención directa de la Administración en el mercado, como pudiera ser la eliminación de las barreras de entrada, así como favoreciendo un régimen de libre competencia en el mercado del suelo, que permita que el libre juego de la oferta y la demanda regule este sector. Ello, considerando además que, en la práctica, se ha demostrado que la intervención urbanística más que solucionar el problema lo que hace es agravarlo, generando un efecto contrario al mandato constitucional, al favorecer la rigidez de oferta y fomentar las eventuales prácticas "especulativas" en fases alcistas.

Por otro lado, cabe cuestionarse si los referidos instrumentos son utilizados finalmente para el objetivo para el cual fueron diseñados pues, como bien 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 tal sentido, el texto normativo presentado no parece que garantice que efectivamente los PPS se vayan a destinar a los fines de interés público establecidos en la normativa vigente (fundamentalmente, garantizar el cumplimiento de finalidades y usos de interés social, como por ejemplo, la construcción de vivienda protegida), ya que existen determinadas previsiones en el proyecto normativo que van más allá.

En particular, dentro de la Sección 1ª del Capítulo XI del Título III, donde se regulan "*los patrimonios públicos de suelo*", y específicamente, en el artículo 147, cuando se establece el destino de los bienes integrantes de los PPS, no solo se hace referencia, de forma específica, a la "*construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en suelo residencial*" (147.1.a)) o a "*los usos declarados de interés público*" (artículo 147.1.b)), sino que también se alude, con carácter abierto, a "*cualesquiera de los usos admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente*



para la ejecución de este, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público de suelo y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social" (artículo 147.1.c)) (subrayado propio). Al respecto, debemos señalar que aunque es positivo que dicha posibilidad deba articularse motivadamente, esta previsión se expresa en unos términos muy amplios y difusos, confiriendo un amplio poder a la Administración, por lo que se considera imprescindible acotar el contenido de este precepto.

Así pues, entendemos que, si el regulador autonómico optara por mantener la figura de los PPS, en cualquier caso resultaría recomendable que el artículo 147.1. c) identificara más claramente a qué usos concretos de interés público o social (vgr. satisfacción de necesidades colectivas, como pueden ser usos dotacionales educativos o sanitarios, entre otros) se podrían destinar los bienes integrantes de los PPS, a fin de evitar que estos instrumentos sean utilizados, no para regular el mercado del suelo de conformidad con el destino que rigurosamente debiera corresponder a este mecanismo de intervención administrativa con arreglo a la legislación urbanística, sino para que las autoridades urbanísticas puedan emplear la oferta de suelo y las construcciones que disponen (integrantes de los PPS) de forma estratégica para otras finalidades³⁰.

En igual sentido, cabe poner de manifiesto que, en el apartado 2.c) de dicho artículo, cuando se hace alusión a los ingresos y a los recursos derivados de la propia gestión de los PPS, se recoge la posibilidad de que los mismos sean destinados 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 de ordenación urbanística, dirigidos a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, preferentemente de zonas degradadas, contribuyendo a la viabilidad económica de las mismas, así como a dotaciones o mejoras de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural". (Subrayado propio)

Con respecto a la concreta referencia al "*fomento de actuaciones privadas*" se quiere advertir del riesgo que dicha medida puede entrañar para la competencia. Esta previsión puede auspiciar políticas intervencionistas que distorsionen el juego competitivo de los operadores económicos que tendrían que poder ejercer su actividad libremente, en régimen de competencia.

En cualquier caso, resulta pacífico que la jurisprudencia del Tribunal Supremo³¹ dictada

³⁰ Téngase en cuenta, por ejemplo, en este orden de consideraciones, el pronunciamiento del Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de junio de 2006. De hecho, la jurisprudencia del Tribunal Supremo conecta el "interés social" (concepto jurídico indeterminado) con el Estado Social consagrado en el artículo 1 de la C.E., de manera que no vale una mera declaración de interés social, sino que serían aquellas actuaciones que tiendan a la libertad e igualdad del individuo y de los grupos que remuevan obstáculos que impidan o dificulten la participación del ciudadano en la vida política, económica, cultural y social, no siendo el interés social a que se habían de destinar los bienes del patrimonio municipal del suelo, equivalente a mero interés urbanístico, sino que "interés social" es más restringido que ese mero interés urbanístico.

³¹ Cabe aquí resaltar varias sentencias del Tribunal Supremo: se interpreta de manera estricta el deber de destinar a la conservación y ampliación de dicho patrimonio los ingresos generados por la enajenación de bienes y la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en



sobre los destinos de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo ha tenido como finalidad evitar que se desnaturalizara la figura del patrimonio municipal de suelo, convirtiéndolo en un mero mecanismo de financiación de cualesquiera necesidades económicas de las Entidades locales.

El texto normativo parece permitir que se establezcan PPS en municipios que no cuenten con planeamiento general (el artículo 148.3 prevé que, en ausencia de planes, se puede proceder a la delimitación de las reservas de terrenos). En caso de optar por dicha opción pudiera parecer un contrasentido que se pueda exigir la constitución de estos PPS en municipios pequeños (aunque se pueda admitir su escasa repercusión), que no cuenten con una delimitación de su desarrollo urbanístico y con escaso o nulo crecimiento urbanístico, y que pudieran traducirse en un incumplimiento generalizado de las finalidades para las que los mismos se constituyen.

De igual modo, hemos de analizar la regulación contemplada en la Sección 2ª del Capítulo XI del Título III, sobre los "*derechos de superficie y de tanteo y retracto*", en la que se establecen mecanismos de intervención en el mercado del suelo tan amplios y generales que no favorecen una visión pro competitiva, olvidando que el buen funcionamiento de los mercados del suelo es esencial para asegurar un entorno eficiente y competitivo para muchas otras actividades económicas.

En principio, estos instrumentos otorgan a la Administración urbanística actuante la capacidad de delimitar, en cualquier clase de suelo, zonas en las que las transmisiones de terrenos y edificaciones estarán sujetas a estos derechos y, por lo tanto, a su intervención, por lo que afectan al proceso de formación de precios.

Se considera, por tanto, una restricción severa en términos de competencia, con efectos negativos en términos de eficiencia, cuya implantación debería estar justificada.

De hecho, en el proyecto normativo se proyecta una posición excesivamente intervencionista que, en ocasiones, parece no fundamentarse en razones imperiosas de interés general. Así, en el artículo 150.1, se establece que los derechos de tanteo y retracto se realizarán "*a efectos de garantizar el cumplimiento de la programación del instrumento de planeamiento, incrementar los patrimonios públicos de suelo, intervenir*

metálico (STS, 2 de noviembre de 2005). Se consideran ilegales los acuerdos de aprobación de presupuestos de las Entidades locales que no prevean la reinversión (STS, 25 de octubre de 2001); con condenas —pasados los años— a destinar cantidades equivalentes a lo ingresado por esos conceptos y que fue gastado para fines distintos de la conservación o ampliación del patrimonio municipal de suelo (STS, 8 de julio de 2003). Se considera, también, contrario a Derecho el acuerdo de enajenación de los bienes si no constaba que el destino de los ingresos sería la conservación y ampliación del respectivo patrimonio (STS, 2 de noviembre de 2005). Se vinculan los destinos previstos legalmente para los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo, con el destino concreto que se dé al bien tras su enajenación (STS, 31 de octubre de 2001). Solo en casos de incompatibilidad de la calificación urbanística con el destino legalmente previsto para dichos bienes, cabría enajenar sin que quedara condicionado el destino final de los terrenos a la construcción de vivienda protegida o a otros usos de interés social, debiendo reinvertir en conservación y ampliación del patrimonio municipal de suelo los ingresos resultantes. Por otra parte, esos destinos, condicionan también la delimitación de reservas para la incorporación de terrenos al patrimonio municipal de suelo y las permutas de terrenos, exigiendo la jurisprudencia, en ambos casos, que se justificara que los bienes que la Administración adquiere se pretenden destinar a la construcción de vivienda protegida o a otros usos de interés social (STS, 21 de mayo 2003).



en el mercado inmobiliario y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos de aquel (...)”.

Sobre la base de todo lo anterior, debería reflexionarse sobre la necesidad de impulsar un mayor avance en el marco legal urbanístico, estableciendo instrumentos más eficaces y menos distorsionadores en el mercado del suelo, con la aspiración de replantear la institución del patrimonio público de suelo para ponerla al servicio de la legítima satisfacción de las necesidades públicas, así como promoviendo la eliminación progresiva de los derechos de tanteo y retracto de las Administraciones Públicas sobre los terrenos.

Por último, y en lo relativo a la reserva de suelo para edificación de viviendas protegidas, se valora positivamente el que la regulación urbanística proyectada haya eliminado la obligación de destinar hasta del 30% de suelo para edificación de viviendas protegidas. En tal sentido, se recoge en el artículo 42.c) del anteproyecto que *“en las zonas de suelo urbano y urbanizable, el porcentaje de la edificabilidad residencial que ha de reservarse en las actuaciones previstas en el artículo 31.1.a y 32 para cubrir, al menos, las necesidades de vivienda protegida establecidas en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo, garantizando una distribución equilibrada de la misma”*. Asimismo, se explicita en dicho precepto que *“este porcentaje no podrá ser inferior al establecido por la legislación básica estatal, pudiendo ser modulado reglamentariamente en función de la caracterización de los municipios contemplada en la planificación territorial o para determinadas actuaciones de transformación urbanística”*³². Esta medida redundante en una mayor flexibilización y adaptación de los instrumentos de planeamiento a las circunstancias concurrentes en cada caso.

VI.III.10. Sobre la ejecución urbanística

La ejecución urbanística, tras la fase de planificación, comprende el conjunto de operaciones necesarias para hacer efectiva la consecución del modelo territorial diseñado. Se trataría, en definitiva, de transformar la situación existente en otra a través de la ordenación urbanística propuesta con la utilización de los diversos planeamientos urbanísticos.

En el proyecto normativo presentado, aparecen desglosados en el Título III, bajo el epígrafe de *“La ejecución urbanística”*, con pocas novedades respecto de la legislación actual (LOUA), con una clara tendencia continuista.

Se siguen manteniendo los sistemas tradicionales de actuación en el urbanismo, con una ejecución integrada en unidades de ejecución a través de un sistema de compensación (Sección 2ª del Capítulo III), como sistema de ejecución privada por

³² Además de esta previsión, la Disposición derogatoria única del anteproyecto deja sin efecto el Título II de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para vivienda protegida y suelo, y con ello su artículo 23 en que se establecía la disponibilidad de suelo para la vivienda protegida, con la reserva de terrenos de al menos el 30% de la edificabilidad residencial para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.



excelencia, con la Junta de Compensación como elemento nuclear del sistema (organismo jurídico público que responde a la idea de autoadministración); un sistema de expropiación (Sección 3ª del Capítulo III y artículos 137, 140, 141 y 142) y un sistema de cooperación (Sección 4ª Capítulo III), como un sistema mixto con una actuación pública pero una financiación a través de los propietarios (con una distribución de beneficios y cargas). Igualmente, se mantiene también el sistema de gestión a través del “*agente urbanizador*”, como la persona legitimada por la Administración actuante para participar en los anteriores sistemas de actuación.

Se considera adecuada la utilización de la figura del silencio positivo en los siguientes preceptos: artículo 101, sobre el proyecto de urbanización; artículo 102, en relación al Proyecto de reparcelación; artículo 106, respecto del sistema de compensación; y artículo 107, sobre la Junta de Compensación.

En igual sentido, se estima acertado que se hayan introducido plazos para la aprobación por parte de las Administraciones en las distintas fases del procedimiento (por ejemplo, en el artículo 101 se establece que el proyecto de urbanización tiene que estar aprobado en el plazo de tres meses desde la presentación de la totalidad de la documentación exigible).

No obstante, llamamos la atención en sentido contrario cuando se introducen criterios inflexibles que, en todo caso, deberían estar justificados. Así por ejemplo, y en referencia a las parcelaciones urbanísticas, si con la LOUA (artículo 66) se permitía que el plazo de presentación de la escritura pública pudiera ser prorrogado, ahora dicha previsión ha sido eliminada y el artículo 95 determina la caducidad sin permitir la opción de prórroga.

En igual sentido, hubiera sido preferible que no se dejara a un posterior desarrollo reglamentario los casos para determinar la inexigibilidad de licencia o declaración de innecesidad en las parcelaciones urbanísticas (artículo 95.4 “*Reglamentariamente se desarrollarán los supuestos reveladores de una posible parcelación urbanística y los casos de inexigibilidad de licencia o declaración de innecesidad (...)*”).

Por otra parte, se crean las Entidades urbanísticas de urbanización en suelo urbano (artículo 97), así como las entidades urbanísticas colaboradoras³³, mientras que estas se regulan en los apartados 7 y 8 del artículo 123 (en la actual LOUA se regulaban en un artículo concreto 111). El establecimiento de dos entidades distintas, en principio similares, más allá de su diferenciación por ser actuación en suelo urbano consolidado, debería estar justificada.

³³ Según el artículo 25.3 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: “*será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial*”.



En particular, y respecto a la figura del “*agente urbanizador*”, (artículo 103), dado que asume la responsabilidad frente a la Administración en la ejecución del planeamiento urbanístico, de ahí su importancia, se echa en falta que el proyecto normativo no concrete más su régimen (acentuando su “deslegalización”), optando sin embargo, por desarrollarlo con posterioridad (“*conforme al procedimiento que se establezca reglamentariamente*”), y solo de manera supletoria se opte 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).

En la norma proyectada desaparece el régimen de garantías económicas que se imponía en el artículo 13.2.g) de la LOUA a los agentes económicos. Esta medida puede interpretarse como una reducción de cargas administrativas a las empresas.

VI.III.11. Sobre las licencias urbanísticas

El Capítulo VIII del Título III está íntegramente dedicado a las licencias urbanísticas. Estas se configuran como una autorización municipal de carácter reglado que permite la ejecución de obras o la utilización del suelo de acuerdo con lo que los instrumentos urbanísticos han previsto.

Es reseñable que el margen de discrecionalidad de los Ayuntamientos sea elevado, por cuanto la falta de concreción de los requisitos exigidos puede ocasionar denegaciones en su concesión que no estén justificadas.

Como primera apreciación general, se echa en falta una mayor claridad expositiva en el proyecto normativo, ya que se introducen en un mismo precepto (artículo 129) los actos sujetos a licencia urbanística municipal, los sujetos a declaración responsable o a comunicación previa.

Así, en el apartado 1 se menciona que “*están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta ley o la legislación sectorial aplicable, los actos de construcción o edificación e instalación y de uso de suelo (...) salvo los sujetos a declaración responsable o comunicación previa, y en particular, todos los determinados reglamentariamente*”. (Subrayado propio)

En igual sentido, se remite a un posterior desarrollo reglamentario en numerosas ocasiones (apartado 1:“(…) y en particular, todos los determinados reglamentariamente”; apartado 3: “*reglamentariamente se detallarán los requisitos de otorgamiento de licencias de obras parciales (...)*”), lo que indetermina y deja excesivamente abierto el régimen de títulos habilitantes para cada caso concreto. Tampoco se identifica si las órdenes de ejecución (“*no están sujetas a previa licencia de obras que sean objeto de las órdenes de ejecución (...)*”) están referidas exclusivamente a las obras de conservación y mejora (antiguo artículo 158 de la LOUA) o a qué obras se hace referencia.



Sería menos confuso distinguir claramente y separar los títulos habilitantes para realizar actuaciones urbanísticas, es decir, actos que requieren licencias, de los actos que requieren declaraciones responsables, de los actos que solo requieren una mera comunicación a la Administración³⁴, siguiendo el nuevo régimen de licencias y declaraciones responsables que se introduce derivado de la LGUM, y de su desarrollo por la propia legislación básica estatal del suelo.

Conforme a esta nueva regulación, 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 11³⁵ 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.

Se considera positivo que en el proyecto normativo presentado se contemple la sustitución de dicha autorización por una declaración responsable o comunicación previa para obras que no requieran proyecto de obra (según el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación), si bien insistimos en su redacción un tanto confusa (se añade en el mismo párrafo que *“en todo caso, será necesaria la posterior licencia de ocupación o utilización (...) salvo que se trate de obras de mero acondicionamiento de locales, sin cambio de uso (...)”*).

Asimismo, debemos llamar la atención sobre el hecho de que no se mencione en el Capítulo correspondiente (excepto en el artículo 133 y referido exclusivamente a las empresas suministradoras) el régimen aplicable a las actividades comerciales, y la aplicación que sobre estas tiene la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

Mediante la mencionada Ley estatal, se eliminan los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el Anexo. Así, el artículo 3³⁶ desarrolla la inexigibilidad de licencia,

³⁴ Tal y como por ejemplo, realiza 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 (artículos 226, 227 y 228).

³⁵ *“Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”*.

³⁶ Artículo 3:

1. Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el artículo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.

2. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de



estableciendo a continuación el artículo 4 que dichas licencias previas serán sustituidas por declaraciones responsables o por comunicaciones previas.

Debe significarse, en igual sentido en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la repercusión a través de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que incorporó una Disposición adicional³⁷ a la LOUA que ahora se propone derogar, que se expresaba en similares términos al texto normativo de ámbito estatal.

Se considera pertinente, por tanto, que dichas previsiones se incorporen al futuro texto normativo, dado el impulso que suponen para reducción de cargas administrativas, y el estímulo para el desarrollo de la actividad comercial minorista, así como de determinados servicios.

Por su parte, en el artículo 131 del anteproyecto de Ley, donde se establece la competencia y el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas, se opta, en los casos que es preceptivo, por un sistema que debería someterse al test de necesidad y proporcionalidad, ya que supone una traba administrativa excesiva, a juicio de este Consejo, al someter obligatoriamente (se dicta "*necesariamente*") a un doble informe (técnico y jurídico), al que se uniría otro del Secretario Municipal (en caso de discrepancia o que no exista asistencia letrada).

Se considera positivo que se fije un plazo máximo de notificación de tres meses, pero llamamos la atención sobre el hecho de que no se mencione plazo para otorgarla (entendemos a efectos de claridad que hubiera sido preferible referirse a plazo de otorgamiento y la notificación desde, por ejemplo, la solicitud de la persona interesada³⁸). Igualmente tampoco se establecen los efectos que la falta de resolución

servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.

3. No será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

4. La inexigibilidad de licencia que por este artículo se determina no regirá respecto de las obras de edificación que fuesen precisas conforme al ordenamiento vigente, las cuales se seguirán regulando, en cuanto a la exigencia de licencia previa, requisitos generales y competencia para su otorgamiento, por su normativa correspondiente

³⁷ *Disposición adicional decimocuarta. Inexigibilidad de licencia:*

Para el inicio y desarrollo de las actividades económicas previstas en el ámbito de aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, y en los términos que se establezcan reglamentariamente, no podrá exigirse por parte de las administraciones y entidades del sector público de Andalucía la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad económica a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.

Asimismo, no será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad económica cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En esos casos, será sustituida por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa".

³⁸ El artículo 158 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, como ejemplo, establece que "la tramitación de estas licencias (se refiere a licencia de ocupación o de primera utilización) tendrá carácter preferente y la resolución expresa se notificará en el plazo de un mes desde la solicitud de la persona interesada (...)".



provoca, remitiendo a la legislación estatal básica *“transcurrido el cual podrá entenderse, otorgada o denegada la licencia en los términos previstos en la legislación estatal básica”*, sin especificar si se refiere al procedimiento administrativo o ley sectorial, lo cual determina una cierta inseguridad jurídica.

En referencia a la eficacia temporal y caducidad de la licencia municipal (artículo 132 del anteproyecto de Ley), entendiendo que es razonable una exigencia de caducidad, sería preferible optar por un sistema más flexible, ya que desconocemos por qué se fija un año para la iniciación de obras y tres para su terminación (al igual que la anterior LOUA), y solo se permite una prórroga cuando, siendo una autorización concedida por un periodo temporal, hubiera sido más lógico, si no se dice nada, entenderlo concedido hasta la finalización de las obras. Junto a ello se establece un plazo fijo de dos meses (no se contempla la posibilidad de prórroga en esta circunstancia), en caso de caducidad sin que se haya solicitado una nueva licencia o su denegación para proceder a *“declarar la constitución de la parcela o solar correspondiente en la situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución, (...) o bien, en su caso, el inicio del procedimiento de disciplina urbanística que corresponda”*, lo cual abunda en la inflexibilidad manifestada. Consideramos positivo que se introdujera la posibilidad de prorrogar el plazo por razones justificadas.

Por último, en el artículo 133, *“Contratación de los servicios por las empresas suministradoras”*, se opta por el mismo procedimiento ya existente, con un modelo que impone a los operadores económicos (en este caso las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y servicios de telecomunicaciones), la obligación de acreditación para la contratación de los respectivos servicios, de la licencia de obras (provisional) o licencia de ocupación o primera utilización (definitiva), solo eximiendo de dichas obligaciones (declaración responsable o comunicación previa), en el caso de desempeñar actividades comerciales y servicios en aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, anteriormente mencionada.

A juicio de este Consejo, y desde la perspectiva de la competencia, aun siendo conscientes de que es importante asegurar que dichos suministros se realicen con la mayor seguridad y garantía, no son dichos operadores económicos los que deben proceder a su verificación, pudiendo haberse introducido ciertos criterios de flexibilización como la sustitución de la licencia de ocupación por declaración responsable del facultativo que haya dirigido la obra, en la que se indique que esta cumple las condiciones urbanísticas para acceder al servicio, y que ya habrían sido incorporadas en otras legislaciones urbanísticas autonómicas³⁹.

³⁹ Por ejemplo, el Artículo 237, “Suministros” del 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, dispone:

“1. Se requerirá certificación del facultativo director de las obras, acreditativa del cumplimiento de la correspondiente licencia urbanística, como trámite previo al suministro de energía eléctrica, agua, gas y telefonía, sin perjuicio de los suministros provisionales de obra.

2. Los suministros provisionales de obra no podrán contratarse como suministros definitivos ni prolongarse su duración más allá de la de la obra sin la certificación acreditativa del cumplimiento de la licencia



Solo, y a modo de recopilación, debemos recordar la importancia que las licencias tienen en el panorama urbanístico andaluz, como instrumento de intervención en el uso del suelo, instando al órgano proponente de la norma a que realice una revisión en profundidad de este Capítulo VIII del Título III, siguiendo el modelo ya instaurado en otras CCAA (como Canarias, Aragón o Valencia) que han permitido un avance significativo sobre el modelo de intervención tradicional (autorización=licencia).

En tal sentido, se propone, en primer lugar, establecer de manera clara y separada cada uno de los supuestos sujetos a licencia municipal (como las obras de nueva planta); los supuestos sometidos a comunicación previa, así como las actuaciones exentas de intervención administrativa (por ejemplo, el artículo 333 de la Ley 4/2017, de 13 julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias).

Se trataría de introducir cierta estandarización en los instrumentos de intervención, de forma que se evite la fragmentación que se pueda producir en cada una de las ordenanzas municipales de cada municipio andaluz (siendo conscientes de la competencia municipal), pero incorporando cierta certidumbre, tanto en el régimen como en el procedimiento.

Especialmente importante es cuando dicha intervención está ligada a la instalación de una actividad económica. En este caso, el anteproyecto debería recoger en el preámbulo una referencia a la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, y revisar la redacción del texto para no entrar en contradicción con lo establecido en el Decreto 1/2016, de 12 de enero, por el que se establece un conjunto de medidas para la aplicación de la declaración responsable para determinadas actividades económicas reguladas en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, y en el proyecto «*Emprende en 3*». En definitiva, se trata de fomentar la actividad económica, favoreciendo que la intervención sea proporcionada.

De esta forma, cabría avanzar en la tramitación de las llamadas “licencias exprés”, incorporadas mediante la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, y en la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de la citada Ley 3/2014, de 1 de octubre, así como fomentar la unidad de procedimientos, con la tramitación de “licencias conjuntas”, cuando el titular o prestador lleva a cabo la realización previa de obras para la instalación de una actividad.

Asimismo, con el fin de seguir avanzado en la labor de remover trabas administrativas para las empresas, además de hacer más eficiente la utilización de los recursos públicos y agilizar la tramitación de los expedientes administrativos, cabría considerar la extensión del modelo de entidades colaboradoras de la Administración, actualmente vigente en diferentes campos de actuación en la Comunidad Autónoma de Andalucía (por ejemplo, organismos de control en el área de la certificación de la producción ecológica), para la tramitación de procedimientos de intervención administrativa de carácter urbanístico, como por ejemplo, el desarrollo de las funciones de control del

urbanística emitida por el técnico director.”



cumplimiento de los requisitos exigibles en las autorizaciones urbanísticas que llevan a cabo las entidades locales.

Por último, se recomienda el establecimiento de una regulación más clara del silencio administrativo en materia de licencia urbanística, delimitando su sentido positivo o negativo en pro de favorecer una mayor seguridad jurídica.

VI.III.12. Sobre la disciplina urbanística

En el artículo 159.2, sobre el inicio e interrupción del cómputo de la prescripción de los procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad urbanística, se indica que el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a computar desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se imponga la sanción.

Asimismo, el artículo 166, sobre prescripción de las infracciones y de las sanciones, indica lo mismo que lo previsto en el artículo anteriormente citado. En concreto, en el artículo 166.3 se determina que *“las sanciones impuestas por faltas muy graves y graves prescriben a los tres años y las impuestas por faltas leves al año. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a computar desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se imponga la sanción”*.

En relación al plazo de prescripción de la sanción, y de acuerdo con el artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen jurídico del Sector Público *“el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla”*.

Debe recordarse que la Ley 39/2015, en su artículo 90, dispone que la resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva, y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

La ejecución de la sanción se podría realizar una vez que la resolución sea firme en vía administrativa, sin embargo, se contempla que el plazo empezará a contarse desde que la resolución sea firme, es decir, no cabe ningún recurso en vía administrativa ni judicial.

De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Se considera que el plazo de prescripción de la sanción debería empezar a contarse, tal como indica la Ley 40/2015, de 1 de octubre en su artículo 30. En consecuencia, se



sugiere al órgano proponente de la norma que sopesa la eventual revisión de este régimen diferenciado de prescripción, en aras del principio de seguridad jurídica.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- Debe realizarse una primera consideración respecto a la Exposición de Motivos de la norma proyectada, en el que no queda suficientemente justificada la adecuación de la misma a los principios de la buena regulación. Más específicamente, en la parte expositiva tan solo se realizan breves alusiones a los citados principios, sin que estos queden suficientemente fundamentados, lo que supondría dar cumplimiento solo parcialmente a lo exigido en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Por tanto, se estima oportuno, que en atención a lo dispuesto en el mencionado artículo 129, quede debidamente justificada en el texto normativo su adecuación a todos los principios de buena regulación.

SEGUNDO.- Como observación general respecto al texto normativo, cabe reconocer y valorar positivamente la estructura y el corte explicativo del anteproyecto de Ley, que facilitarían el entendimiento de la misma por parte de los destinatarios, su planteamiento no excesivamente rupturista con la regulación previa para minimizar sus efectos sobre el tejido social, el esfuerzo por enumerar expresamente las disposiciones que quedarían sin efecto tras su entrada en vigor, así como por reducir el número de preceptos incluidos con respecto al existente en la actual Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

No obstante lo anterior, y vinculada con esta última observación, debemos alertar sobre la excesiva longitud de muchos artículos y la compleja subdivisión interna de los mismos, así como sobre el gran número de disposiciones que se remiten a un desarrollo reglamentario, lo que restaría claridad a la norma, y podría llegar a afectar al principio de seguridad jurídica.

En este mismo sentido, debe llamarse la atención sobre la inclusión de ciertos términos en el artículo 2 del anteproyecto que, tal como señalamos en el cuerpo del Informe, pueden resultar ambiguos o desconocidos por parte de la generalidad de los ciudadanos, por lo que sería recomendable proceder a su supresión y sustitución por otros que resulten más claros, precisos y conocidos.



TERCERO.- También, como consideración general, en lo atinente a la tramitación de la norma proyectada, se valora muy positivamente que la reforma se haya ajustado a los principios de transparencia y accesibilidad, favoreciendo una razonable predictibilidad y conocimiento por los agentes afectados por la nueva regulación.

CUARTO.- En lo que concierne a la enunciación de determinados principios para un desarrollo urbanístico sostenible en el apartado 2 del artículo 2 del anteproyecto de Ley, se recomienda revisar la redacción de los apartados f) y g) del mencionado precepto, al objeto de hacerlos más acordes con el ámbito competencial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Asimismo, se aconseja que, atendiendo a la importancia de los mismos, el órgano impulsor de la norma valore la oportunidad de incluir en el texto normativo ciertos objetivos básicos, como serían aquellos establecidos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, a saber: la libertad de empresa, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica, a los que no se hace referencia expresa en el articulado de la norma proyectada.

QUINTO.- En lo atinente a la motivación del ejercicio de la función urbanística, de conformidad con lo dictado por el artículo 9 de la LGUM, se estima oportuno que el centro directivo sopesase la conveniencia de introducir en el texto normativo una referencia expresa, relativa a la necesidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico se adecuen a los principios de buena regulación.

SEXTO.- En lo que respecta a los convenios urbanísticos de planeamiento, se advierte, en línea con lo expresado por la extinta CNC en su informe sectorial sobre el suelo, sobre los peligros para la competencia efectiva en los mercados que tiene el llamado "*urbanismo conveniado*", por ello se considera necesario que, además de los mecanismos de prevención, control y vigilancia que se contemplan en la normativa administrativa general, la legislación urbanística estatal, así como en el texto del proyecto normativo, se considere la oportunidad de mantener las cautelas contenidas en el artículo 30.2 de la actual Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, dado que en la versión remitida no se encuentran recogidas.

SÉPTIMO.- En lo referente a las actuaciones urbanísticas, se valora positivamente que en la proyectada regulación sobre actuaciones en suelo urbano y urbanizable, con respecto a la regulación contemplada en la actual Ley 7/2002, de 17 de diciembre, se permita la transformación urbanística de una parcela o conjunto de parcelas, de una forma más ágil y flexible, lo que podría favorecer la implantación de negocios en suelo urbano consolidado.

En lo que respecta a las actuaciones sobre suelo rústico, en aras de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia, debería especificarse el régimen concreto de intervención administrativa (autorización, declaración responsable o comunicación),



que operaría para el caso de segregaciones cuya finalidad no sea la implantación de usos urbanísticos, a las que se refiere el artículo 34.2.e) del anteproyecto de Ley.

Asimismo, en lo relativo a las actuaciones ordinarias en suelo rústico, se considera oportuno que el artículo 35.1 b) contemplara también la ampliación y transformación de edificaciones, y se valorara la oportunidad de ampliar la exoneración de la constitución de garantía, que se contempla en la norma proyectada únicamente para las actuaciones ordinarias del sector primario (artículo 35.4), a otras actividades “ordinarias” vinculadas con el medio rural.

Con respecto a las actuaciones excepcionales en suelo rústico, se debe advertir que el artículo 36.2 a) no incluye actividades, como las del sector terciario, que sí están contempladas en el artículo 42.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, por lo que se recomienda su revisión en orden a que estas actividades no queden excluidas en la versión final del texto normativo.

Por lo que se refiere a aquellas actuaciones calificadas de interés público a realizar en terrenos con el régimen de suelo no urbanizable, aunque se valore positivamente que se permitan actuaciones en dicho suelo sin necesidad de un Proyecto de Actuación o Plan Especial, debe alertarse del mantenimiento de un procedimiento, probablemente más severo, que instaura un sistema de intervención administrativa desproporcionado y, en algunos aspectos concretos, carente de la necesaria claridad, tal como se detalla en el cuerpo de este Informe.

Por lo tanto, se aconseja que se revise este sistema de intervención por el órgano impulsor de la norma, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, con el fin de eliminar cargas y trabas administrativas innecesarias, de manera que se facilite la implantación de cualquier actividad económica compatible con la conservación del suelo rústico.

OCTAVO.- Con relación a la ordenación urbanística, y más particularmente a los criterios (o principios) generales de ordenación urbanística contenidos en el artículo 48.3 del anteproyecto de Ley, debe señalarse que en dicho precepto se incluyen conceptos indeterminados que pueden suponer un elevado margen de discrecionalidad para la Administración urbanística, por lo que se estima pertinente su revisión en busca de una mayor concreción.

NOVENO.- En lo atinente a los instrumentos urbanísticos, conforme a lo expresado en el cuerpo del presente Informe, se concluye que la extensa y compleja regulación proyectada conlleva una mayor dificultad, y en consecuencia coste, en la toma de decisiones por parte de los operadores económicos, relativas al establecimiento de la localización más eficiente para desarrollar su actividad económica. En concordancia con las recomendaciones realizadas por la extinta CNC en su informe de 2013, el órgano tramitador podría plantearse la posibilidad de que los planes urbanísticos incorporasen una Memoria de Competencia, lo que permitiría evaluar el planeamiento urbanístico



desde esta perspectiva, y evitar la introducción de restricciones injustificadas respecto de determinadas actividades económicas.

DÉCIMO.- En lo referente a la tramitación de los instrumentos de planeamiento, aun valorándose positivamente los esfuerzos realizados para la simplificación de los mismos y de sus correspondientes procedimientos, debe ponerse de manifiesto, como observación preliminar, que la regulación propuesta no acaba de diseñar una tramitación clara y transparente de los procedimientos incluidos en la aprobación de los instrumentos de planeamiento, tal como se señala en el cuerpo del presente Informe, por lo que el órgano tramitador de la norma debería revisar el articulado relativo a los distintos procedimientos de acuerdo con los principios de simplicidad y seguridad jurídica.

UNDÉCIMO.- Asimismo, debe advertirse la discordancia existente entre el anteproyecto de Ley y la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, en cuanto a la tipología de los instrumentos de planeamiento regulados por una y otra norma, así como al tipo de evaluación al que se hallan sometidos. Se recomienda, por tanto, en aras del principio de seguridad jurídica, que el centro promotor de la norma sopesa la oportunidad de modificar la Ley 7/2007, de 9 de julio, para subsanar esa discordancia, o bien introducir una disposición aclaratoria al respecto.

DUODÉCIMO.- En lo que respecta al nuevo régimen aplicable a la solicitud de tramitación de los instrumentos de planeamiento por iniciativa privada, una vez comparado con el existente en la Ley 7/2002, se considera necesario que el órgano evaluara la necesidad y proporcionalidad de dicho nuevo régimen, al constatarse que se estarían introduciendo nuevos trámites y una potencial ampliación de los plazos para la aprobación del instrumento de planeamiento. En todo caso, se considera necesario que se justifique en el texto normativo su introducción, de acuerdo con los anteriores principios de buena regulación.

DECIMOTERCERO.- En lo relativo a los plazos requeridos en varios de los procesos regulados en la norma proyectada, tal como se detalla en el cuerpo del Informe, se ha puesto de manifiesto una falta de delimitación expresa y clara de dichos plazos. Por tanto, en aras de la claridad y seguridad jurídica que debe cumplir todo proyecto normativo, se considera imprescindible que queden claramente especificados los distintos plazos que afectan a cada una de las fases de tramitación de los instrumentos urbanísticos.

DECIMOCUARTO.- En cuanto a la posibilidad que se otorga a la Administración, a lo largo del procedimiento de tramitación del instrumento de planeamiento, de acordar la suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos, recogida en los artículos 78.4, 80.2 y 82.2 del anteproyecto, se considera pertinente destacar las siguientes observaciones:

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.

DECIMOQUINTO.- En relación con lo dispuesto en el artículo 78 del anteproyecto de Ley, por el que se somete a todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, sin distinción alguna, al procedimiento de elaboración y aprobación de un avance de los mismos, se estima que sería contrario al fin perseguido de simplificación y agilización de los procedimientos, por cuanto supone una tramitación más larga y compleja para aquellos instrumentos que hasta la fecha no requieren obligatoriamente un avance. En consecuencia, sería pertinente que la norma justificara debidamente tanto la necesidad, como la proporcionalidad de dicha previsión.

DECIMOSEXTO.- En lo que respecta al contenido del artículo 77 del anteproyecto, relativo a los actos preparatorios, debe observarse que, en comparación con la normativa actual vigente, este reduce las entidades con facultad para elaborar y aprobar estudios y documentos previos al inicio de las actuaciones conducentes a la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico, restringiendo injustificadamente la iniciativa y participación de las Administraciones y entidades públicas que puedan estar interesadas en promover el planeamiento urbanístico, y cuyos informes o documentos pudieran justificar plenamente la actuación reclamada, además de utilizarse como soporte en la elaboración del avance del instrumento de planeamiento. Por lo tanto, resulta necesario que el órgano promotor de la norma incluyera en el texto normativo la razón imperiosa de interés general que justifica esta previsión, así como la



proporcionalidad de esta medida para la realización del objetivo perseguido.

DECIMOSÉPTIMO.- En lo referente a los Patrimonios Públicos de Suelo, como instrumentos de intervención del mercado de suelo, deben recordarse las advertencias realizadas por la extinta CNC en su Informe de 2013, en el que se estimaba que este mecanismo podría considerarse desproporcionado, al poderse alcanzar la finalidad perseguida mediante alternativas reguladoras menos gravosas y más eficaces que la intervención directa de la Administración en el mercado, y que la Administración en estos instrumentos no es solo regulador, sino también operador interesado, así como del peligro de que estos Patrimonios Públicos de Suelo puedan llegar a ser utilizados como vía para obtener financiación municipal. De hecho, el texto normativo proyectado no parece garantizar que estos instrumentos se vayan a destinar a los fines de interés público establecidos en la normativa vigente, lo que se desprende de determinadas previsiones, como el artículo 147 del anteproyecto, en las que se va más allá. En consecuencia, de mantenerse la figura de los Patrimonios Públicos de Suelo, en cualquier caso, se estima oportuno que el artículo 147.1 c) identificara más claramente a qué usos concretos de interés público o social se podrían destinar los bienes integrantes de dichos Patrimonios, a fin de evitar que estos instrumentos sean utilizados para que las autoridades urbanísticas puedan emplear la oferta de suelo y las construcciones que disponen, que integrarían los Patrimonios Públicos de Suelo, de forma estratégica para otras finalidades distintas a las contempladas en la legislación urbanística.

Asimismo, debemos pronunciarnos sobre el contenido al apartado 2.c) del artículo 147, cuando se hace alusión a los ingresos y a los recursos derivados de la propia gestión de los Patrimonios Públicos de Suelo, y se recoge la posibilidad de que los mismos sean destinados al “fomento de actuaciones privadas”. Se estima conveniente advertir del riesgo que dicha medida puede entrañar para la competencia. Esta previsión puede auspiciar políticas intervencionistas que distorsionen el juego competitivo de los operadores económicos, que deberían poder ejercer su actividad libremente, en un régimen de competencia efectiva.

DECIMOCTAVO.- En lo que respecta a la intervención del mercado de suelo a través de los derechos de superficie y de tanteo y retracto, se considera que su implantación no favorece una regulación procompetitiva que garantice el buen funcionamiento de los mercados del suelo, factor esencial y determinante para alcanzar la competencia efectiva y eficiencia en otras actividades económicas, por lo que debería estar adecuadamente justificada.

DECIMONOVENO.- En lo referente a la ejecución urbanística, se debe llamar la atención sobre la introducción de ciertos criterios, menos flexibles que los contenidos en la actual Ley 7/2002, en el anteproyecto de Ley. Así, por ejemplo, cabe destacar la eliminación de que el plazo de presentación de la escritura pública pueda ser prorrogado (posibilidad contemplada en el artículo 66 de la LOUA), puesto que el artículo 95 del anteproyecto determina la caducidad sin permitir esa posibilidad.



Por otra parte, se estima oportuno que la creación de las “entidades urbanísticas de urbanización en suelo urbano” (artículo 97 del anteproyecto de Ley), así como de las “entidades urbanísticas colaboradoras”, al ser entidades similares, más allá de su diferenciación por ser la actuación en suelo urbano consolidado, viniera justificada en el texto proyectado.

De igual forma, en lo relativo a los casos para determinar la inexigibilidad de licencia o declaración de innecesaridad en las parcelaciones urbanísticas (artículo 95.4 del anteproyecto), así como a la introducción de la figura del “agente urbanizador” (artículo 103 del anteproyecto de Ley), dada su relevancia, sería aconsejable una mayor concreción en su regulación, evitando que esta quede relegada a un desarrollo reglamentario posterior.

VIGÉSIMO.- Atendiendo a la regulación contenida en el anteproyecto de Ley de las licencias urbanísticas, y como una primera apreciación general, sería deseable una mayor claridad expositiva y concreción del texto normativo, conforme a las observaciones realizadas en el cuerpo del presente Informe. Así, por ejemplo, se observa que en un mismo precepto (artículo 129) se haga referencia a los actos sujetos a licencia urbanística municipal, a los sujetos a declaración responsable o a comunicación previa.

Asimismo, debe llamarse la atención sobre el hecho de que no se mencione en el proyecto normativo (salvo lo dictado en el artículo 133 del anteproyecto de Ley), el régimen aplicable a las actividades comerciales, y lo establecido al respecto tanto por la normativa estatal, en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, como por la autonómica, en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. Se estima conveniente que las previsiones sobre inexigibilidad de licencia que contemplan ambos textos legales sean incorporadas en la versión final del anteproyecto de Ley, teniendo en cuenta el impulso que las mismas suponen para la reducción de las cargas administrativas, así como el estímulo para el desarrollo de las actividades económicas.

En esta misma línea, en aras de los principios de buena regulación, y muy especialmente del principio de seguridad jurídica, se recomienda al órgano promotor que, conforme a las observaciones realizadas en el cuerpo del presente Informe, se lleve a cabo una revisión en profundidad del Capítulo VIII del Título III del anteproyecto de Ley, teniendo presente la legislación estatal aplicable, y la existente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como los modelos de intervención seguidos en el desarrollo legislativo de la materia por parte de otras Comunidades Autónomas.

VIGESIMOPRIMERO.- Por último, en lo atinente a la disciplina urbanística, y en particular al inicio del cómputo del plazo de prescripción de las sanciones al que se refiere el artículo 159.2 del anteproyecto de Ley, se advierte que este debería ajustarse a lo dictado por el artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En consecuencia, dada la aparente falta de coherencia del



anteproyecto con la anterior norma estatal, se recomienda al órgano impulsor que valore la oportunidad de la revisión de este precepto, en aras del principio de seguridad jurídica.



Isabel Muñoz Durán
Presidenta



José Manuel Ordóñez de Haro
Vocal Primero



Luis Palma Martos
Vocal Segundo

