

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

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

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

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

**A) OBSERVACIONES GENERALES**

**I.- ADJETIVAS. SOBRE LA TRAMITACIÓN**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **B) OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

### **ARTÍCULO 1**

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

### **ARTÍCULO 2**

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

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

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

### **ARTÍCULO 6**

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

### **ARTÍCULO 8**

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

#### Justificación

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

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

#### Justificación

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

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

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

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

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

### ARTÍCULO 35

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

### ARTÍCULO 49

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Justificación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ARTÍCULO 75

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

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

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

#### Justificación

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

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

...

B) La aprobación definitiva de:

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

...

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

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

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

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

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

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

#### Justificación

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

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

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

#### ARTÍCULO 131

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

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

(...)

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

#### Justificación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Justificación

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

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

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

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

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

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

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

### **ARTÍCULO 160**

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

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

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

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

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

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

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

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

“Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

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

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

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

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

LA SECRETARIA GENERAL



Teresa Muela Tudela.