



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

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál.

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero.

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

Secretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Gómez Barea.

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

I. ANTECEDENTES

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

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

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



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

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

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

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

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

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

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

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 2/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSP4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

IV. MARCO NORMATIVO

IV.1. Normativa estatal

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

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

IV.2. Normativa autonómica

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

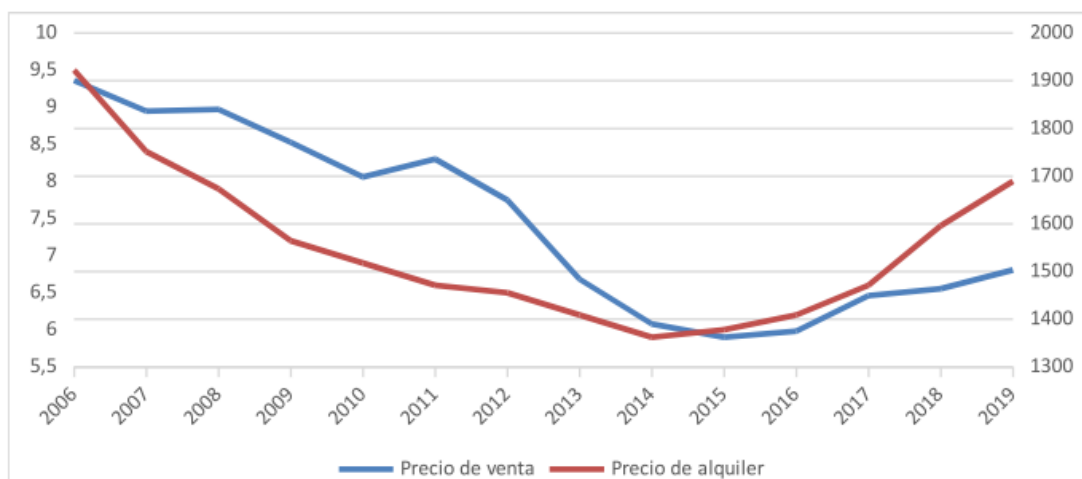


En este sentido, cabe recordar que el artículo 47 de la Constitución Española, habilita a los poderes públicos a regular el suelo al objeto de impedir la especulación.

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

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

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



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

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

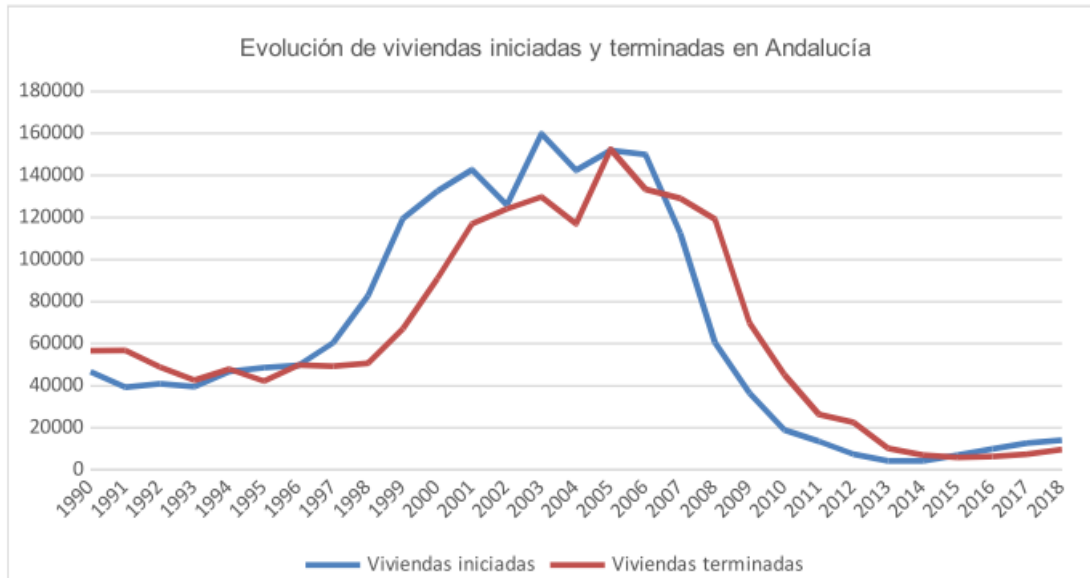
FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 8/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





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

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



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

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

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

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

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



Grafica 3: Número total de Transacciones de suelo en Andalucía

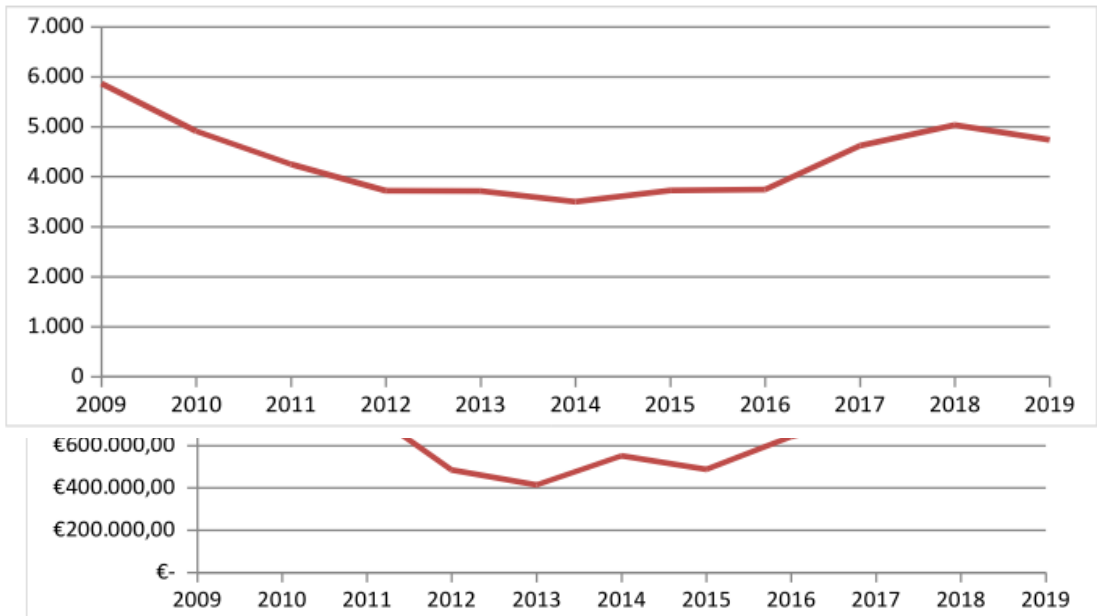


Grafico 4: Valor total de las transacciones de suelo en Andalucía

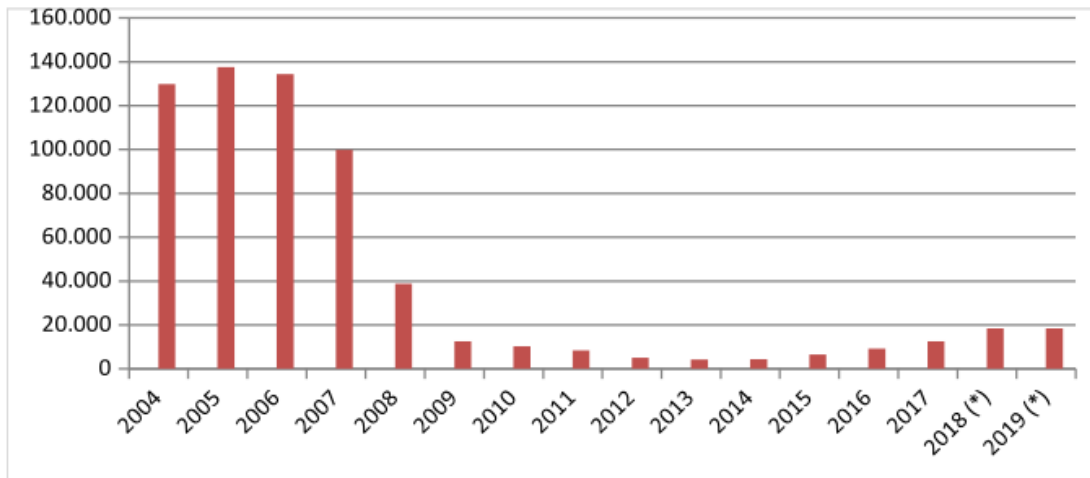
Fuente: Elaborado por la ACREA, con datos del Ministerio de Transportes

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

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

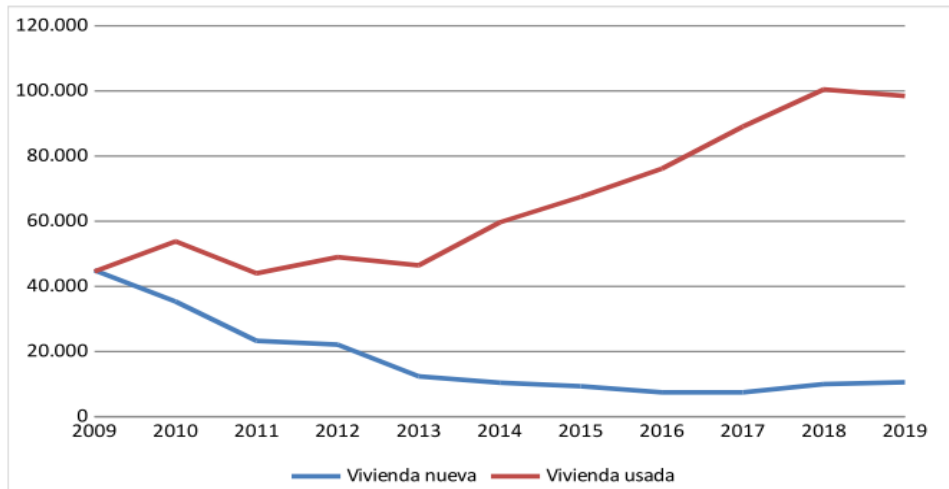


Gráfica 5. Número de viviendas libres en Andalucía



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

Gráfico 6: Número de transacciones inmobiliarias de vivienda en Andalucía



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

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



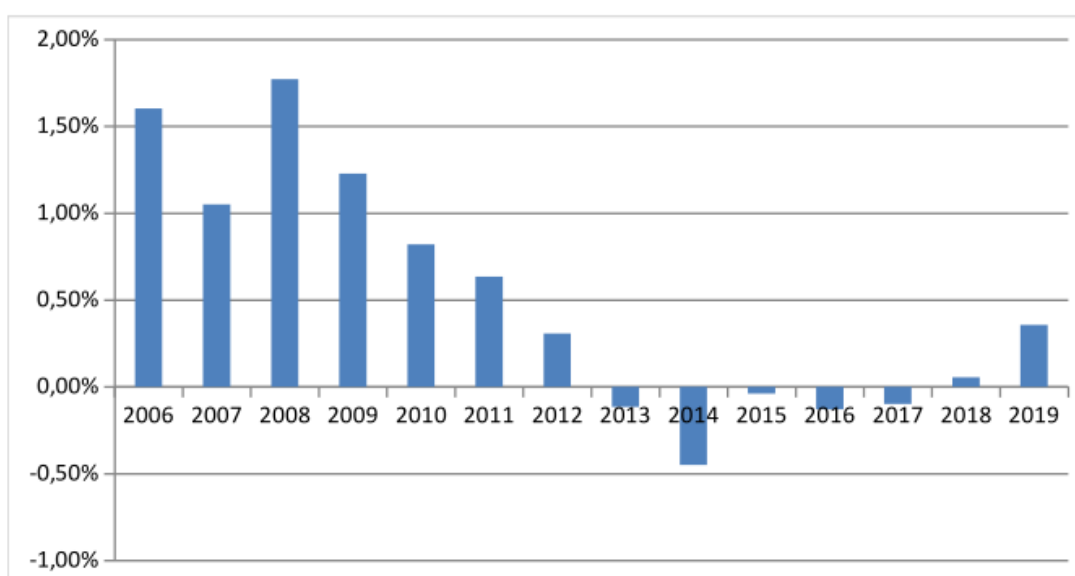


Por otra parte, y para completar el análisis del mercado de la vivienda, es preciso analizar la demanda, cuyas variables asociadas más significativas son el incremento de la población y, fundamentalmente, el incremento del número de hogares.

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

Gráfico 7: Incremento población en Andalucía.

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



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

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


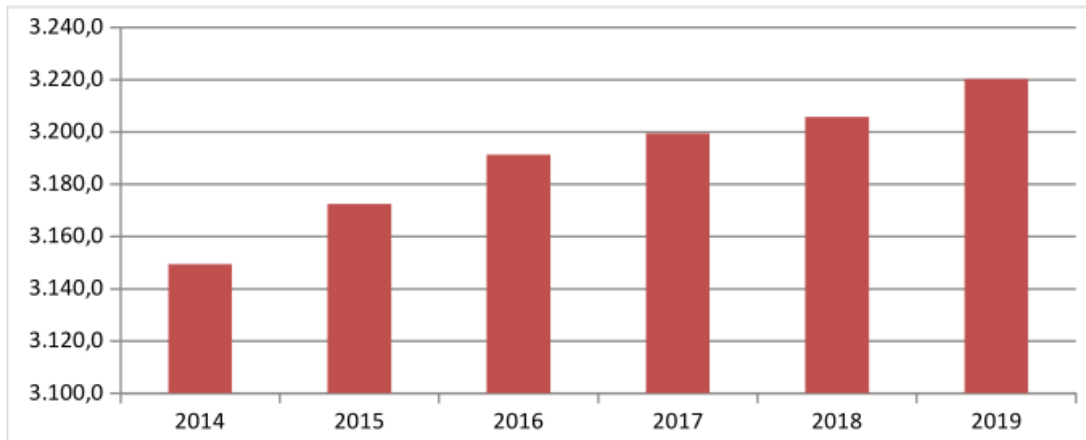




Gráfico 8: Número de hogares en Andalucía (en miles)

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

VI.1. Observaciones generales

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

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

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

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

VI.1.1. En materia de simplificación administrativa

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

VI.2 Observaciones particulares

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



implantación de estas actividades.

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

VI.2.5 Respetto a los instrumentos de ordenación territorial

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

VI.2.6 Respeto a las actuaciones de Interés Autonómico

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

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

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



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

VI.2.7 Respetto a las actividades de intervención singular

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



máximos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

VI.2.10 Respeto a los órganos de cooperación y coordinación

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

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

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



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

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

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

VI.2.11 Respetto a la Ordenación Urbanística

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



VI.2.12. Respeto a la Ejecución Urbanística.

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

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

Junto a ello, como novedad, en relación a las actuaciones sistemáticas en las unidades de ejecución, además de los sistemas de cooperación, expropiación y compensación se articula una modalidad simplificada del sistema de compensación.

VI.2.13 Respeto a las Unidades de Ejecución y el sistema de compensación.

Las Unidades de Ejecución son en muchos casos el mecanismo que utilizan determinados operadores para la retención artificiosa de suelo urbanizable. De forma que, si alcanzan el 50% de la superficie de la Unidad, la normativa les posibilita especular y urbanizar cuando les convenga. Además, con dicho porcentaje controlan todo el Sistema de Compensación y mantienen una posición de claro privilegio en las “negociaciones” con los propietarios minoritarios que este sistema comporta. A este respecto se recomienda:

1. Según plantea la CNC en su informe del suelo, regular una mayor flexibilidad en el diseño de las unidades de ejecución, permitiendo a los propietarios decidir qué terrenos deben incluirse en la unidad de ejecución y acordar, en caso de que así lo consideren oportuno, modificaciones de los coeficientes de ponderación, para facilitar las negociaciones.
2. Incluir en el artículo 99 la previsión de que tras un mínimo de años de inactividad, el Ayuntamiento de oficio o a instancia de parte, pueda dividir en dos o más partes la unidad de ejecución.

En el artículo 101 del APL se regula la figura del agente urbanizador, limitándose a señalar que *“la condición de agente urbanizador puede ser asumida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no del suelo, que quedará legitimada para la*

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 30/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ejecución, tras su selección en pública concurrencia, según lo dispuesto en esta ley o, en su caso, en la legislación de contratación del sector público”.

Respecto a esta figura, y siguiendo lo ya expresado por este Consejo en el Informe N4/2018, se echa en falta que el proyecto normativo concrete más su régimen y que se opte solo de manera supletoria por la aplicación de la legislación de contratación del sector público (lo que resta garantías al procedimiento). De igual manera, sería aconsejable que se optara por unos mínimos requisitos de publicidad (solo se menciona pública concurrencia).

Por otra parte, el artículo 118 del APL regula la entidad de urbanización para la ejecución de las obras de urbanización, en el supuesto de que dicha actividad de ejecución se lleve a cabo en régimen de gestión privada con una pluralidad de propietarios. De esta forma, se introduce como novedad la figura de la entidad de urbanización, aunque atribuyéndole la consideración de entidad urbanística colaboradora.

En este punto conviene detenerse, por cuanto el presente APL no regula la figura de las entidades urbanísticas colaboradoras, salvo una breve referencia en el artículo 90.3 a) último inciso del APL *“a su carácter administrativo y personalidad jurídica propia”* a diferencia de la legislación anterior, cuyo régimen venía contemplado en el artículo 111 de la LOUA. Junto a ello, en la Disposición adicional novena del APL, se establece el carácter obligatorio de la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, determinando que *“Los Ayuntamientos deberán crear un Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. La comunidad autónoma deberá poner a su disposición la información disponible sobre estas entidades”*

Hay que recordar que estas entidades urbanísticas colaboradoras, de gran tradición en el derecho urbanístico español, que suponen un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico, fueron inicialmente reguladas en los artículos 24 a 30 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU), preceptos vigentes como normativa estatal de aplicación supletoria (de acuerdo con la previsión del artículo 149.3 de la CE).

Llama la atención que se establezca una disposición referida a la inscripción de estas entidades en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, cuando de alguna forma el sistema se pone en funcionamiento; y, sin embargo, no se controle la inactividad de las Unidades de Ejecución, que, como se ha señalado, son en muchos casos el mecanismo que utilizan determinados operadores para la retención artificiosa de suelo urbanizable, con un efecto negativo inflacionista. En consecuencia, se recomienda incidir en reforzar el control de este tipo de instrumentos, a fin de evitar barreras de entrada y sobrepuestos en el suelo.

Por último, cabe señalar, sobre el contenido del apartado 4 del artículo 118 del APL, que señala que *“con la entidad de urbanización podrá colaborar una empresa urbanizadora, que asuma la financiación de la actuación y la ejecución de las obras de urbanización”*, que dichos

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



términos de colaboración, en todo caso, deberán respetar la normativa de defensa de la competencia.

Haciendo hincapié este Consejo que la mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ACREA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras a que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

VI.2.14 Respecto a la intervención en el mercado del suelo, en especial, los patrimonios públicos de suelo (PPS) y los derechos de tanteo y retracto.

Sobre este particular, en la medida en que no se ha producido variación sustancial entre este APL y el proyecto normativo anterior informado por este Consejo en el Informe N 4/2018, se consideran plenamente extrapolables todas las consideraciones contenidas en el apartado VI.III.9 del mismo.

En concreto, conviene insistir en la importancia de garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente, esto es, regular el mercado de terrenos, obtener las reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación urbanística y territorial. Asimismo, este Consejo se cuestionaba *“si los referidos instrumentos son utilizados finalmente para el objetivo para el cual fueron diseñados pues, como señala la autoridad nacional de competencia, no hay que perder de vista, por un lado, que la Administración es a la vez operador interesado y regulador en este mercado y, por otro, que los PPS pudieran ser utilizados como vía para obtener financiación municipal”*.

En este sentido, el presente APL ahonda en el parecer de que efectivamente pudieran utilizarse para fines con difícil encaje en el interés público o social.

Así puede desprenderse de lo establecido en el artículo 131.1.a) del APL, según el cual no solo los terrenos y construcciones de los PPS pueden utilizarse para la construcción de viviendas sujetas al régimen de protección pública como antes, sino que *“excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas, siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo”*. Esta previsión deja un margen de actuación para el destino en cualquier

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



tipo de viviendas, lo cual detrae oferta de suelo disponible, con mayor rigidez de la misma, y con ello una incidencia muy negativa sobre el mercado, que puede conllevar el fomentar actuaciones especulativas en un mercado tan significativo como el mercado de la vivienda.

En igual sentido, el artículo 132 apartado 7 del APL, incluye que *“De conformidad con la legislación estatal del suelo, los municipios pueden excepcionalmente destinar el patrimonio público del suelo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el marco estatal, entre otros, que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución”*.

De este modo, y aun partiendo de la premisa de que esta regulación está en consonancia con lo dispuesto en la legislación estatal, concretamente en el artículo 52.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, se sugiere que se valore la oportunidad de introducir expresamente este inciso, que puede conllevar una ampliación de las posibilidades del uso de estos PPS, en lugar de limitarlos.

Por último, conviene destacar en relación con la previsión recogida en el artículo 129.1.c) del APL que establece entre las finalidades de estos PPS el de *“conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, con la finalidad de incidir eficazmente en la formación de precios”*, lo ya puesto de manifiesto por este Consejo en el renombrado Informe, en el que ya advertíamos sobre este punto, dictaminando que *la fijación de precios se considera una de las restricciones más severas a la competencia, por lo que resultaría necesario que dicha medida fuera evaluada en términos de necesidad y proporcionalidad*. Por lo que el centro proponente debería revisar estos aspectos de la norma bajo a los principios de necesidad y proporcionalidad, para evitar el intervencionismo en el mercado de forma injustificada y una fijación de precios, aspectos altamente nocivos para la libre competencia en el mercado inmobiliario.

VI.2.15 Respecto a los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación.

En primer lugar, conviene llamar la atención sobre el hecho de que hace tan solo unos meses se ha producido una reforma en relación con los mecanismos de intervención administrativa de la LOUA a través del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (artículo 6), en el que se determinan los actos sujetos a licencia urbanística municipal, declaración responsable o comunicación previa, por lo que el APL introduce nuevas figuras de intervención administrativa sobre los actos o actuaciones que puede generar inseguridad jurídica o incongruencia para los operadores económicos.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 33/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Dicho lo anterior, en cuanto a los actos sujetos a licencia urbanística municipal (artículo 139 del APL, que dispone en su apartado 1): *“Están sujetos a previa licencia urbanística municipal las obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, sin perjuicio de las concesiones, autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta ley o a la legislación sectorial aplicable, salvo los sujetos a declaración responsable o comunicación y, en particular, los que disponga la legislación estatal y los que reglamentariamente se determinen”*, se observa la utilización de términos muy genéricos y amplios, incluso de diversa índole, tales como concesiones, autorizaciones e informes, así como la remisión confusa tanto a legislación sectorial como estatal, así “como a un posterior desarrollo reglamentario”, por lo que no se puede conocer con exactitud qué actos o actuaciones urbanísticas concretas estarán sometidas a un régimen autorizador.

Hay que tener en cuenta que, dado que la licencia o régimen de autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, el órgano proponente de la norma, debería valorar para cada uno de los supuestos que determinan su exigibilidad su conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad.

En este sentido, y como ya puso de manifiesto este Consejo en el Informe N4/2018, el régimen general aplicable a los actos de uso del suelo, construcción y edificación, será el de las declaraciones responsables, siendo la licencia el régimen especial. Así, solo será exigible la obtención de licencia para aquellos actos y usos del suelo, que con carácter básico ha establecido el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, exigiéndose para el resto de actos de uso del suelo declaración responsable, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, el artículo 140 del APL que regula los *“Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa”* establece que: *“Esta declaración responsable sustitutiva de la licencia de obra irá unida al proyecto de edificación, visado...”* Además, en el apartado 2 se establece que *“Cuando las actuaciones del apartado anterior requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho, conforme a la normativa sectorial de aplicación, la declaración responsable deberá acompañarse de dichos informes o autorizaciones o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido. En todo caso, será exigible certificado final de obras suscrito por técnico competente para la primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones”*, o el apartado 3 que manifiesta que *“La declaración responsable faculta para realizar la actuación urbanística pretendida en la solicitud desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida en cada caso”*.

En relación con la figura de la declaración responsable, conviene partir de la premisa de que este mecanismo se define como un documento suscrito por el interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, el cumplimiento de los requisitos durante el periodo de tiempo inherente al ejercicio de la actividad y, por tanto, que la comprobación de los requisitos se realizará a posteriori por parte de la Administración. Asimismo, ha de entenderse que no

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 34/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sería precisa la aportación de documentación complementaria alguna junto con la presentación de la declaración responsable, para que así la misma surta los efectos inherentes a su mera presentación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que la redacción del artículo 140 apartado 5 del APL en el que se establece la imposibilidad de continuar con la actuación solicitada, o el cese de la ocupación o utilización, en el caso de que *“La inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable”*, habría de ser revisada en tanto que prevé la exigencia de aportar documentación junto con la declaración responsable.

Por otra parte, en cuanto a la competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas recogidos en el artículo 142. apartado 3 con este tenor. *Sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación. Igualmente, deberán constar las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la presente ley exijan con carácter previo al otorgamiento de licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público*, conviene recordar que, tal como advirtió este Consejo en el Informe N4/2018, la sujeción obligatoria (“necesariamente”) a un doble informe (técnico y jurídico) supone una traba administrativa excesiva, que debería someterse al test de necesidad y proporcionalidad.

Finalmente, en lo referente a la “eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención administrativa” contenida en el artículo 143.4 del APL, en cuya virtud se permite la posibilidad de que la *“declaración responsable autoriza para realizar los actos objeto de la misma por un plazo que no podrá ser superior a seis meses para iniciar las actuaciones y de dos años para la terminación de éstas, salvo para las actuaciones que, por su naturaleza, tengan una vigencia indefinida”* y que *“Transcurridos los plazos señalados, el órgano competente para comprobar las actuaciones objeto de declaración responsable declarará la caducidad de sus efectos, requiriendo la presentación de nueva declaración responsable, sin perjuicio, en su caso, del inicio del procedimiento de disciplina urbanística que corresponda. El plazo de eficacia quedará interrumpido si no puede ejecutarse por causa de la Administración*, hay que volver a insistir en que el mecanismo de declaración responsable es un documento que faculta para el ejercicio de un derecho o actividad desde el momento de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

Por ello, sería contradictorio que se estableciera un plazo de vencimiento o caducidad del mecanismo de intervención administrativa de la declaración responsable. Así, solo puede determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o de la actividad afectada, en el caso de se produzcan las causas previstas en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, esto es, en caso de inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o la no

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 35/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



presentación ante la Administración competente de la declaración responsable.

Por último, en el artículo 139.5 del APL se incorpora la siguiente previsión: *“Las empresas comercializadoras o instaladoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso residencial, cuya implantación esté sometida a licencia o declaración responsable, exigirán para su venta, alquiler o cesión de su uso la acreditación de la previa obtención de licencia o de la presentación en el Ayuntamiento de la declaración responsable, debiendo conservar copia de dichos documentos durante un plazo de cuatro de años desde la fecha del acto jurídico”*.

Cabe destacar al respecto, que la Directiva de Servicios y las Leyes que han transpuesto a nuestro ordenamiento dicha norma europea (Leyes 19/2009 y 25/2009), y en especial la LGUM, establecen el principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no están sujetas a un régimen de autorización, de forma que únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

De esta forma, no queda justificada la razón de interés general por la que se establece ni queda constancia de la realización del test de necesidad y proporcionalidad que requeriría, ya que este apartado supone una carga económica para los operadores económicos. Junto a ello, se añade que no corresponde a éstos proceder a la verificación del cumplimiento de requisitos, potestad que en exclusiva debe ser realizada por las Administraciones Públicas.

En consecuencia, sería conveniente que el centro promotor de la norma detalle de manera explícita los actos o supuestos sometidos a licencia, a declaración responsable y a comunicación conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, tal como ya se mencionó este Consejo en su Informe N4/2018.

VI.2.16 Respecto a la regulación de las Entidades Colaboradoras

A este respecto, el APL no contempla la posibilidad de regular la figura de las Entidades Colaboradoras. En este sentido, conviene poner de manifiesto que en los últimos años se ha ido avanzando en el uso de la figura de entidades privadas colaboradoras de la Administración Pública en el ámbito europeo y para distintos campos de actuación, entre otros puede señalarse el ámbito de la seguridad industrial, el medioambiental o el agroalimentario, que han ido siendo objeto de implantación en las normativas sectoriales aprobadas por diferentes Comunidades Autónomas.

Asimismo, en el ámbito urbanístico, algunas Comunidades Autónomas han optado por este modelo, como es el caso de Madrid, Cataluña o Valencia, con el objetivo de reducir el tiempo necesario para la tramitación de licencias urbanísticas para la puesta en marcha de una actividad

Por otra parte, debe recibir una especial atención en la potencial regulación de estas entidades el control relacionado con el hecho de que la norma no introduzca restricciones de acceso y

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 36/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSP4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ejercicio a las entidades colaboradoras privadas de la Administración.

También, debe tenerse en cuenta que los interesados, a efectos de la valoración de los requisitos, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de las entidades colaboradoras de la Administración, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la Administración competente para la resolución del procedimiento administrativo de intervención o control de los mismos.

En definitiva, dado que dichas entidades han demostrado su eficacia en la tramitación de procedimientos de intervención administrativa, para desarrollar las funciones de control del cumplimiento de requisitos exigibles en autorizaciones de ámbito municipal urbanístico, y asimismo en el control del cumplimiento de los requisitos de las declaraciones responsables, se recomienda su regulación específica mediante una Disposición adicional que abra el mercado a personas físicas y jurídicas que sean profesionales técnicos en este sector, sin discriminaciones a favor de Colegios Profesionales o entidades concretas.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica de la ACREA, este Consejo de la Competencia de Andalucía, emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- En líneas generales y con carácter preliminar, el APL merece una valoración global positiva, dado que unifica en un cuerpo normativo único la regulación de la ordenación urbanística y del territorio, y supone una beneficiosa simplificación normativa y agilización de los procedimientos urbanísticos. Esta valoración positiva se plasma en diferentes aspectos reseñables: una utilización del lenguaje más comprensible y sencillo, una clarificación de los distintos plazos de emisión de informes, una especial previsión del silencio positivo sin remisiones a la legislación básica estatal, así como la previsión de los casos de subsistencia de validez de los actos separados (art. 5 del APL). De igual modo se valora positivamente la distinción en dos clases de suelo, el urbano y el rústico y la ampliación de los usos y actividades que se podrán desarrollar en este último. Igualmente se valora la desaparición de la garantía para las actuaciones en suelo rústico.

SEGUNDO.- Desde la óptica de competencia conviene tener presente los riesgos que los convenios urbanísticos pueden entrañar para el funcionamiento competitivo de los mercados, tal como advirtió este Consejo de la Competencia de Andalucía en el Informe N 4/2018 sobre

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 37/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



el Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía emitido el 22 de marzo de 2018 (<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe%20N%204-2018%20del%20CDCA.pdf>). Como se expone en el citado Informe, este tipo de convenios puede ser utilizado para que determinados agentes del mercado obtengan ventajas competitivas pudiendo introducir restricciones a la competencia tendentes a limitar la entrada de competidores. Por ello, buscando una mayor transparencia y publicidad de este tipo de convenios se insiste desde este Consejo en la conveniencia de establecer su sometimiento a la legislación de contratos de sector público, que podría garantizar estos principios además del de libre competencia.

TERCERO.- Respecto a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico (artículo 35), además de la posibilidad de implantación de actividades industriales y turísticas que venían ya reflejadas en el anterior proyecto, se incorporan actividades terciarias (que sí venían contempladas en la LOUA (artículo 42.1), añadiéndose uso residencial que expresamente se encontraba prohibido en dicha Ley. No obstante el órgano proponente debiera valorar que estas actuaciones, según el artículo 35.2 del APL, requieran previa a la concesión de la licencia municipal, de una autorización que cualifique los terrenos donde deba implantarse y cuyo procedimiento, además, queda indeterminado y a expensas de desarrollo reglamentario.

De esta forma, la exigencia de una autorización más una licencia adicional, parece a priori excesivo, por lo que debe valorarse y justificarse bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, ya que el hecho de que se sujeten a licencia supone ya una garantía que permite un control de su utilización, ejercido por las Administraciones y en la práctica se podría convertir en un obstáculo insalvable para la implantación de estas actividades y una verdadera barrera de entrada. Al respecto, este Consejo quiere recordar el artículo 7 de la LGUM, en el cual se consagra el principio de simplificación de cargas, según el cual se habrá de garantizar que la intervención pública no genera un exceso de regulación o duplicidades, y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implique mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

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

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



CUARTO.- Respecto a las actuaciones de intervención singular, si bien en la presente norma se elimina el listado y con ello la relación taxativa de actividades consideradas de intervención singular y se realiza una referencia con carácter genérico a las mismas, no parece que esta nueva regulación aporte mayor claridad normativa, dada la introducción de conceptos indeterminados, de una terminología difusa y su posterior remisión a un desarrollo reglamentario. En consecuencia, parece difícil establecer un criterio claro para definir aquellas actuaciones singulares que se conceptúan como actuación con incidencia en la ordenación del territorio y que, por tanto, quedan sometidas a informe vinculante. Entiende este Consejo que se incorpora un margen de discrecionalidad excesivo para la Administración que, en último término, puede derivar en que cualquier actuación no contemplada en un plan de los establecidos en esta ley, se catalogue como singular y, por tanto, sometida a informe vinculante, con la consiguiente carga administrativa para el promotor de la actuación. Por ello, se estima conveniente la revisión en aras de alcanzar una mayor concreción

Este Consejo hace hincapié en otros elementos susceptibles de mejora en relación a los instrumentos de ordenación urbanística, siendo conveniente incidir en su tramitación electrónica (en el APL desaparece el concepto de sede electrónica) en todas las fases de tramitación.

QUINTO.- En Relación a la suspensión del otorgamiento de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas, se hace necesario delimitar las autorizaciones que pudieran ser susceptibles de suspensión sin que ésta pudiera entenderse de manera general. Al respecto, este Consejo de la Competencia de Andalucía, mantiene lo señalado en su Informe N4/2018 (sic):

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

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

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

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 39/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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

SEXTO.- Sobre la ordenación urbanística se valora positivamente la simplificación y flexibilidad que supone el nuevo esquema de planeamiento, como la desvinculación entre planes generales urbanos, que contribuye a la agilización de los procedimientos y acorta significativamente los plazos actualmente requeridos. Y respecto a la Ejecución Urbanística, se valora positivamente la adaptación a las exigencias establecidas en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, configurándose una esfera de actuación pública-privada de colaboración en la ejecución del planeamiento, articulando una modalidad simplificada del sistema de compensación. Sobre este aspecto, y teniendo en cuenta que las Unidades de Ejecución son en muchos casos el mecanismo que utilizan determinados operadores para la retención artificiosa de suelo urbanizable, se recomienda regular una mayor flexibilidad en el diseño de las unidades de ejecución, permitiendo a los propietarios decidir qué terrenos deben incluirse en la unidad de ejecución y acordar, en caso de que así lo consideren oportuno, modificaciones de los coeficientes de ponderación, para facilitar las negociaciones. También se recomienda incluir en el articulado la previsión de que tras un mínimo de años de inactividad, el Ayuntamiento de oficio o a instancia de parte, pueda dividir en dos o más partes la unidad de ejecución. En dicho apartado de las Unidades de Ejecución, introduce el proyecto normativo la figura del agente urbanizador. Este Consejo considera que debe concretarse más su régimen, dotándolo de mayores garantías y publicidad, reforzando el control de este tipo de instrumentos.

SÉPTIMO.- Conviene insistir en la importancia de garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente, esto es, regular el mercado de terrenos, obtener las reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación urbanística y territorial. En este sentido, la previsión del art. 131.1.a) del APL deja un margen de actuación para el destino en cualquier tipo de viviendas, lo cual detrae oferta de suelo disponible, con mayor rigidez de oferta, y con ello una incidencia muy negativa que puede conllevar el fomentar actuaciones especulativas en un mercado tan significativo como el de la vivienda. Asimismo, conviene destacar en relación con la previsión recogida en el artículo 129.1.c) del APL que establece entre las finalidades de estos PPS el de “*conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, con la finalidad de incidir eficazmente en la formación de precios*”, lo ya puesto de manifiesto por este Consejo en el precitado Informe 4/2018, en el que se advertía que “*sobre este punto, ha de significarse que la fijación de precios se considera una de las restricciones*

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 40/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



más severas a la competencia, por lo que resultaría necesario que dicha medida fuera evaluada en términos de necesidad y proporcionalidad"., por lo que ha de someterse a evaluación por el centro proponente de la norma conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

OCTAVO- Respecto a los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación. conviene llamar la atención que el reciente Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, determinó en su artículo 6, los actos sujetos a licencia urbanística municipal, declaración responsable o comunicación previa, por lo que el APL introduce otras nuevas figuras de intervención administrativa que puede generar inseguridad jurídica para los operadores económicos e incongruencia normativa.

Además, este Consejo ya puso de manifiesto en el Informe 4/2018 que el régimen general aplicable a los actos de uso del suelo, construcción y edificación, será el de las declaraciones responsables, siendo la licencia el régimen especial. Así, solo será exigible la obtención de licencia para aquellos actos y usos del suelo, que con carácter básico ha establecido el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, requiriéndose para el resto de actos de uso del suelo declaración responsable, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Debe valorarse la conveniencia de revisar el contenido del artículo 140.5 del APL en relación con la declaración responsable, en tanto que prevé la exigencia de aportar documentación además de dicha declaración responsable. Del mismo modo la previsión del artículo 142 apartado 3 debe revisarse ya que el sometimiento obligatorio a un doble informe (técnico y jurídico) supone una traba administrativa excesiva que debería someterse al test de necesidad y proporcionalidad. Por todo ello, sería conveniente que el centro promotor de la norma detalle de manera explícita los actos o supuestos sometidos a licencia, a declaración responsable y a comunicación, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, tal como ya mencionó este Consejo en su Informe N4/2018.

Y en relación con las entidades colaboradoras, el APL no las contempla, pero considera este Consejo que dado que dichas entidades han demostrado su eficacia en la tramitación de procedimientos de intervención administrativa, para desarrollar las funciones de control del cumplimiento de requisitos exigibles en autorizaciones de ámbito municipal urbanístico, y asimismo en el control del cumplimiento de los requisitos de las declaraciones responsables, se recomienda su regulación específica mediante una Disposición adicional.

NOVENO.- Este Consejo da por reproducidas todas la recomendaciones realizadas en el cuerpo del presente informe, en orden a la revisión de la norma bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, justificación, intervención mínima e interés general, en orden a

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	17/08/2020 15:31:38	PÁGINA 41/42
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	17/08/2020 15:20:23	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	17/08/2020 15:16:22	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	17/08/2020 14:59:32	
VERIFICACIÓN	NY1J8UNS7K35BBPSPE4L24UGCSEVAU	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



introducir medidas menos restrictivas en el mercado y la libre competencia, junto con el control administrativo ex post de la actividad económica, conforme exige la Directiva de Servicios y sus Leyes de transposición, junto con la vigente LGUM.

DÉCIMO.- Este Consejo recalca que es necesario que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen, sean consecuentes y congruentes con los principios del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral
PRESIDENTE

Luis Palma Martos
VOCAL PRIMERO

María Cruz Inmaculada Arcos Vargas
VOCAL SEGUNDA

M^a Ángeles Gómez Barea
SECRETARIA

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