

INFORME SSCC 2020/138 ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

Asunto: Disposiciones de carácter general. Ley. Expropiaciones. Comisiones Provinciales de Valoraciones. Urbanismo y Ordenación del Territorio. Disciplina Urbanística. Planeamiento territorial. Planeamiento Urbanístico. Medio Ambiente. Aguas. Vías Pecuarias.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General de Infraestructuras Movilidad y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, el Anteproyecto de Ley referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 3 de Noviembre de 2020 se ha remitido anteproyecto de Ley arriba referenciado, indicándose que el resto del expediente sería remitido por consigna.

Dicho expediente habría sido efectivamente remitido, con esta misma fecha, al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, siendo recibido por éste el 10 de noviembre de 2020.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente anteproyecto de Ley tiene por objeto, siguiendo lo establecido en su artículo 1, la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo 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.

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el anteproyecto, se hallarían en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que corresponden a la Comunidad Autónoma, en lo concerniente a la ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo, las siguientes competencias:

Artículo 56. Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 1/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

4. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 2/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo.”

En relación con la competencia en materia de ordenación del territorio, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de definir cuál sea su contenido u objeto así como dejar sentado, que ,aún tratándose de una competencia reconocida como exclusiva, no puede desconocer la existencia de competencias estatales que tiene incidencia o proyección sobre el espacio físico y que habrían de respetarse por las Comunidades Autónomas. Así la potestad de planificación de la actividad económica general (artículo 131.1º de la Constitución Española), la titularidad del dominio público estatal (artículo 132.2 de la Constitución Española), la competencia para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente (artículo 149.1.4º CE), puertos y aeropuertos (artículo 149.1.20º CE), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 140.1.21ºCE) u obra públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1 24º CE). Ello abocaría a la necesidad del establecimiento de las correspondiente fórmulas de colaboración o cooperación (informes previos, intercambio de información, órganos de composición mixta etc.).

Por todos transcribimos a continuación una pronunciamiento suficientemente ilustrativo sobre el particular. Así siguiendo la STC 149/1998, de 2 de julio, RTC 1998/149, en análogo sentido puede verse la STC 204/2002, de 31 de octubre:

“3.Este Tribunal ha elaborado al respecto una consolidada doctrina jurisprudencial, cuyo recordatorio resulta, por tanto, oportuno y conveniente. En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» [SSTC 77/1984, fundamento jurídico 2.º, y 149/1991 [RTC 1991\149], fundamento jurídico 1.º B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo» (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.º; 28/1997 [RTC 1997\28], fundamento jurídico 5.º). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.º; 61/1997 [RTC 1997\61], fundamento jurídico 16, y 40/1998 [RTC 1998\40], fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar , desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 3/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1.º B), y 40/1998, fundamento jurídico 30].

La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación , pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia , al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1.º B), y 36/1994, fundamento jurídico 3.º]. Así pues la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art . 149.1 CE [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 3.º, y 149/1991 fundamento jurídico 1.º B)], cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, fundamento jurídico 5.º). Como hemos afirmado en esta última sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, «el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE)... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo» (fundamento jurídico 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, fundamento jurídico 30).

El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 36/1994, fundamento jurídico 2.º). Para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, como hemos declarado en la STC 149/1991, «que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse», debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera [fundamento jurídico 1.º B)].

En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE que afecten al territorio



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 4/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, fundamento jurídico 2.º). “

Por lo que se refiere al urbanismo también habría sido objeto de definición por el Tribunal Constitucional, en cuanto que título de atribución competencial, determinando dicho Tribunal (STC 61/1997, de 20 de marzo, RTC 1997/61), a estos efectos, que :

“Sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1º). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.

Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los Entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes públicos (art. 47 CE, párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 CE "informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" (SSTC 19/1982 [RTC 1982, 19] , fundamento jurídico 6 y 45/1989 [RTC 1989, 45] , fundamento jurídico 4).

En cuanto a la delimitación competencial en esta materia, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se hace de cita obligada la STC 61/1997, de 20 de marzo, RTC 1997/61, recientemente mencionada, completada posteriormente por la STC 164/2001, conforme a la cual la competencia atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónoma se ve afectada por determinados títulos competenciales estatales con incidencia en esta materia. Así singularmente la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1º). En cuanto al alcance



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 5/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de la competencia estatal en esta materia, en virtud del título competencial recientemente citado, habría señalado el Tribunal Constitucional lo siguiente:

"De este modo las "condiciones básicas", y por lo que hace al caso planteado, una primera interpretación literal del art. 149.1.1º CE en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la "igualdad" de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la "igualdad básica" en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Esta es, obviamente, la concepción de fondo que subyace al legislador estatal del suelo en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y de la que los recurrentes, en algunas de sus manifestaciones, discrepan con mayor o menor amplitud, según los casos, como habrá ocasión de poner de relieve.

9

(art. 149.1.1º CE en relación con el derecho de propiedad del suelo)

a) Para analizar la proyección de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1º CE sobre el derecho de propiedad y, señaladamente, sobre la propiedad urbana, conviene recordar, a título introductorio, nuestra doctrina, sintetizada en la STC 156/1995 (RTC 1995, 156) , según la cual, "en relación precisamente con el derecho a la propiedad que reconoce el art. 33 CE, hemos señalado que el título del art. 149.1.1º CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9). Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el Título VIII de la Constitución), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado" (fundamento jurídico 3), como consecuencia de este título que tiene, sin duda, un carácter específico y autónomo, en cuanto que le atribuye al Estado ciertas facultades según el derecho constitucional de que se trate (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 9; 149/1991, fundamento jurídico 8; 154/1988, fundamento jurídico 3; 75 y 86/1990, fundamento jurídico 2; 82/1986 [RTC 1986, 82] , fundamento jurídico 4; 52/1988 [RTC 1988, 52] , fundamento jurídico 4); 87/1985 [RTC 1985, 87] , fundamento jurídico 8); etcétera.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 6/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Este precepto, en efecto, autoriza al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato -asimismo básica o esencial- de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9), lo que puede expresarse, por ejemplo, en la fijación de ciertas limitaciones y servidumbres a fin de evitar una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad (STC 149/1991, fundamento jurídico 8; asimismo, para otras aplicaciones, fundamento jurídico 1.D, y STC 227/1988, fundamento jurídico 8); etcétera.

(...)

(Consecuencias de esta competencia sobre el derecho de propiedad urbana y el urbanismo)

Siendo ello así, y sin perjuicio de cuanto se indique en el enjuiciamiento de cada una de las concretas impugnaciones, cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos -o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1º CE, como ya se ha anticipado en el fundamento jurídico 8 in fine. Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. En tal sentido, no debe olvidarse que la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (art. 33.2 CE), así como que la competencia estatal "ex" art. 149.1.1º CE se extiende a los deberes constitucionales (arts. 149.1.1º y 33.2 CE). De ahí que puedan encontrar cobijo bajo la competencia estatal las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1º CE. No es posible, pues, rechazar a priori o excluir a radice la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana y de su función social.

Por otra parte, es claro que el art. 149.1.1º CE permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas, claro está, pero cuya influencia sobre el entero estatuto legal de esta forma de propiedad tampoco cabe desconocer, puesto que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general o indiferenciada sobre la propiedad urbana bajo el perfil del Derecho público, sino sólo de aquellas normas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de la función social que le es inherente.

A resultas de esas condiciones básicas, por tanto, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, modelo este



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 7/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo. Las Comunidades Autónomas, desde la competencia urbanística que les reconocen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación (como, v. gr., la que descansa en el art. 149.1.8° CE, en relación con la dimensión jurídico-privada del dominio; o la relativa a las garantías expropiatorias "ex" art. 149.1.18° CE, en los términos que más tarde se verán).

Si se tiene en cuenta que la competencia estatal de regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad no significa ni equivale a una competencia sobre la legislación básica en materia de derechos y deberes constitucionales, de un lado, y que las Comunidades Autónomas tienen competencias para dictar normas sobre la propiedad urbana, es evidente que, para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1° CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también normas sobre la propiedad urbana."

Así pues con los límites que pudieran derivarse de los concretos títulos competenciales que corresponden al Estado en esta materia, la Comunidad Autónoma ostentaría competencias en los diferentes aspectos o ámbitos del urbanismo recogidos en el artículo 56.3 del EAA.

Por otra parte, en la delimitación de las competencias de las distintas Administraciones Públicas en materia de ordenación territorial y urbanística, se hace preciso aludir al límite que supone ,para la competencia estatal y autonómica, la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En tal sentido, siguiendo la STC 51/2004, de 13 de abril, RTC 51/2004, de 13 de abril, RTC 2004/51:

Es necesario partir, para ello, de la doctrina contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , en la que se analizó la constitucionalidad de diversos preceptos del mismo Texto Refundido catalán desde la perspectiva de su compatibilidad con la autonomía local garantizada por el art. 137 CE. Se declaró entonces que la Comunidad Autónoma de Cataluña está facultada «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada. En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 8/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, F. 4).

Podría traerse aquí a colación un pronunciamiento más reciente, igualmente ilustrativo de las facultades que ostentan las Comunidades Autónomas, a la hora de delimitar las competencias de las Entidades Locales en materias atribuidas a la competencia de aquellas. En tal sentido, siguiendo la STC 86/2019, de 20 de junio:

“a) Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar, "en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61) , FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero (RTC 1998, 40) , FJ 39; 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril (RTC 2004, 51) , FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración" (STC 32/1981 (RTC 1981, 32) , FJ 4). Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local "en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre (RTC 1989, 170) , FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio (RTC 2014, 95) , FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo (RTC 2015, 57) , FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 92) , FJ 4)" [STC 154/2015, de 9 de julio (RTC 2015, 154) , FJ 6.A)]. En el presente caso, la Comunidad Autónoma de Canarias puede, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, decidir cómo graduar la participación de los entes locales —cabildos insulares y municipios— en los distintos ámbitos del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina urbanística; STC 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159) , FJ 4), y cómo asegurar la tutela de los intereses supramunicipales, en este caso, por la administración autonómica.”

El contenido del proyecto normativo que nos ocupa es complejo y, por ello, cabría traer aquí a colación otros títulos competenciales tanto generales como sectoriales.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 9/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En este sentido, cabría aludir al artículo 46.1 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma “La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno”.

Por otra parte, su artículo 47 contemplaría igualmente las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de autoorganización (artículo 47.1), régimen jurídico de las Administración de la Junta de Andalucía (artículo 47.2) así como de expropiación forzosa (Artículo 47.3). Así siguiendo dicho artículo :

“Artículo 47. Administraciones Públicas andaluzas

1 . Son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma :

1ª El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma , la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos .

2ª Los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma , así como las servidumbres públicas en materia de su competencia , en el marco del régimen general del dominio público .

3ª Las potestades de control , inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma , en lo no afectado por el artículo 149 . 1 . 18ª de la Constitución .
(...)

2 . Son competencias compartidas de la Comunidad Autónoma :

1ª El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario , así como de su personal laboral , sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 76 de este Estatuto .

2ª El procedimiento administrativo común .
(...)

3 . Corresponde a la Comunidad Autónoma , en materia de expropiación forzosa , la competencia ejecutiva que incluye , en todo caso :

a) Determinar los supuestos , las causas y las condiciones en que las Administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria .

b) Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir , de acuerdo con la legislación estatal .

c) Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento .”

En cuanto a su potestad de autoorganización, el Tribunal Constitucional habría reconocido amplias competencias a las Comunidades Autónomas a la hora de determinar, por ejemplo, la composición de los órganos colegiados que, dentro de su estructura, asuman las funciones del Jurado Provincial de Expropiación (Disposición Adicional Quinta del Anteproyecto de Ley). Por todas, cabría traer aquí a colación la STC 252/2006, de 25 de julio, conforme a la cual:

“c) El aspecto concreto que ahora se examina, esto es, la posibilidad de establecimiento por las Comunidades Autónomas de órganos de fijación del justiprecio en las expropiaciones correspondientes a las áreas materiales que sean de su competencia, también la



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 10/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

contemplamos en la misma Sentencia, subrayando que "las consideraciones que preceden permiten afirmar ya sin dificultad que el art. 15.1.2 EAA atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria", matizando que dicha "atribución [es] innecesaria, por lo demás, pues ya está incluida en la competencia autonómica de autoorganización", de modo que "nada impide a la Comunidad Autónoma legislar sobre otros aspectos, tales como los organizativos, en relación con las expropiaciones que la Ley impugnada considera necesarias" (STC 37/1987, F. 6).

Este criterio lo hemos reiterado con posterioridad, afirmando que la competencia estatal respecto de la "legislación sobre expropiación forzosa" (art. 149.1.18 CE) es una competencia "que impone, sin duda alguna que las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental han de ser establecidas en exclusiva por la legislación del Estado, pero que no descarta que las Comunidades Autónomas con competencia estatutaria para ello puedan regular otros aspectos, tales como los organizativos, y definir, también en su ámbito competencial propio, causae expropriandi que den lugar a la concreción y aplicación de la normativa del Estado (STC 37/1987, FF. 6 y 10 y, en términos análogos, STC 186/1993 [RTC 1993, 186] , F. 2)" (STC 319/1993, de 27 de octubre [RTC 1993, 319] , F. 4). "

Igualmente habría de aludirse a la competencia autonómica en materia de régimen local:

"Artículo 60. Régimen local

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:

a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.

(....)

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1.

3. En el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución."

Asimismo cabría aludir a las competencias en materia de agua (artículo 50 EAA), medio ambiente (artículo 57 del EAA), salud (artículo 55), turismo (artículo 71) o puertos (artículo 64).



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 11/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

A tenor de todo ello, consideramos que nuestra Comunidad es competente para el dictado del proyecto que nos ocupa.

TERCERA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadraría el presente proyecto, en el ámbito estatal, habríamos de citar el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que incorpora diversas previsiones con incidencia en el contenido del Anteproyecto de Ley que nos ocupa, así, por citar solamente algunas, por ejemplo, las relativas a los títulos de intervención sobre la edificación y uso del suelo (artículo 11), las que vienen a delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, tanto rústico como urbanizado (artículos 12 y ss.), las que disciplinan las denominadas actuaciones de transformación (artículos 18 y ss), las relativas a la cooperación y colaboración administrativas (artículos 31 y ss) o las que versan sobre las expropiaciones urbanísticas (artículos 41 y ss), entre otras.

También habríamos de hacer referencia aquí a la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local. En este sentido, dicha Ley aborda, por ejemplo, la cuestión relativa a las competencias de los Municipios, estableciendo, por lo que aquí interesa, que:

“Artículo 25.

- 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.*
- 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*
 - a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.”*

Así como a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público, con previsiones en materia de convenios (artículos 47 y ss.), potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (artículos 25 y ss.), etc. con incidencia en diferentes cuestiones que son objeto de regulación, a su vez, en el Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

En función del concreto contenido de las Disposiciones Adicionales o Finales incorporadas al Anteproyecto de Ley cabría aludir también a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (Disposición Final Tercera), el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (Disposición Final Quinta), en lo que resulte aplicable a las cuencas hidrográficas de competencia autonómica, y el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 5/2015, de 30 de octubre (Disposición Adicional Sexta).



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 12/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En el ámbito autonómico cabría aludir a lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía en materia, por ejemplo, de competencias de los Municipios o las Diputaciones Provinciales (artículos 6 y ss) o publicidad de la actividad local (artículo 54.).

Así, con el carácter de propias y mínimas (artículo 6.2) la LAULA atribuye a los Municipios Andaluces las siguientes competencias, en materia urbanística:

Artículo 9. Competencias municipales

“Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:

- a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.*
- b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.*
- c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.*
- d) Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.*
- e) Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*
- f) Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.*
- g) Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.*
- h) Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas.*

2. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye:

- a) Promoción y gestión de la vivienda.*
- b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.*
- c) Adjudicación de las viviendas protegidas.*
- d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.”*

Igualmente haremos referencia a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía y a la Ley 6/1985, de Función Pública de Andalucía. Ésto último en cuanto que, en virtud de la Disposición Adicional Sexta del Anteproyecto de Ley, se crearía un Cuerpo de funcionarios al servicio de la Administración Autonómica.

Finalmente, por resultar afectadas o modificadas por el Anteproyecto de Ley que nos ocupa, cabría aludir a la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía y la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 13/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

CUARTA.- Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Tales disposiciones aparecerían cumplimentadas en lo fundamental en el presente caso, sin perjuicio de lo que indicaremos a continuación.

4.1.- Conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”*. Consta en el expediente la Memoria sobre participación ciudadana de fecha 15 de abril de 2020, en que se documenta la realización de dicho trámite así como su resultado, aludiéndose a las alegaciones recibidas durante el periodo concedido al efecto (del 28 de enero de 2020 al 27 de febrero de 2020). No obstante dicho precepto habría resultado afectado por la STC 55/18 de 24 de mayo, [FJ 7.b)] que lo habría declarado contrario al orden constitucional de competencias y, en consecuencia, no aplicable a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8).

4.2.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

Respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

“(…) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos”.

En nuestro caso se habría incluido, en la parte expositiva del Anteproyecto de Ley, la referencia al cumplimiento por parte del proyecto normativo que nos ocupa, de los principios de buena regulación,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 14/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

concretamente los principios de *“necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”*, figurando asimismo incorporada al expediente una memoria detallada que lo justifica. No obstante en cualquier caso no cabría formular objeción alguna en tal sentido, en la medida en que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, habría sido declarado como no aplicable, en cuanto afecta a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, en la STC de 24 de mayo de 2018.

4.3.-Sobre el trámite de audiencia, siguiendo lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 22 de octubre, al que se remite el artículo 43.5, consideramos especialmente relevante que se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por el anteproyecto, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Ello igualmente, en particular, en relación con quienes pudieran resultar afectados por las modificaciones introducidas por las disposiciones finales del Anteproyecto de Ley en la legislación sectorial (la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, La Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía y la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía).

No constaría en el expediente remitido a estos Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, la documentación concerniente a las eventuales alegaciones que hubieran podido efectuarse por las entidades o asociaciones, que, más allá de las propias Consejerías u organismos de la Junta de Andalucía aparecerían consignadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de abril de 2019 sobre solicitud de informes y trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración del presente Anteproyecto de Ley, documentación respecto a la cual recordaremos la necesidad de que figure incorporada al expediente que nos ocupa.

4.4.- En análogo sentido, en cuanto que la norma que se informa contiene previsiones con incidencia en las funciones de los profesionales colegiados (artículo 9.2 o 140 del Anteproyecto de Ley), entendemos que habría de solicitarse informe de los correspondientes Consejos Andaluces. Ello conforme al artículo 6 de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, conforme al cual:

“Artículo 6. Funciones

Los Consejos andaluces de Colegios tendrán las funciones siguientes:

(...)

l) Informar los proyectos normativos de la Comunidad Autónoma sobre las condiciones generales del ejercicio profesional y sobre las funciones, honorarios, cuando se fijen por tarifa o arancel, y el régimen de incompatibilidades que afecten a la profesión respectiva.”



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 15/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

De acuerdo con la documentación incorporada al expediente se habría otorgado el trámite de audiencia a alguno de ellos, desconociéndose por nuestra parte si agotarían la totalidad de los que pudieran resultar afectados por el Anteproyecto de Ley que nos ocupa. Nos remitimos al Centro Directivo Peticionario en cuanto al análisis correspondiente.

4.5.-No figuraría incorporado al expediente de elaboración del Anteproyecto de ley que nos ocupa el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se hubiera declarado la urgencia del expediente, conforme al artículo 27.4 y 43.7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía. Lo que habría de subsanarse.

4.6.-Bien en la Parte Expositiva del Anteproyecto de Ley o bien en una Memoria Justificativa incorporada al expediente, habría de figurar incorporada justificación adecuada en relación a la creación del Cuerpo de funcionarios a que se refiere las Disposición Adicional Sexta del Anteproyecto de Ley conforme a lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y 75.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

4.7.-Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “*anteproyectos de leyes*”. A tenor de ello, consideramos que procedería el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

QUINTA.- Se habría dejado constancia en el expediente de que el anteproyecto de ley así como las memorias e informes que conforman el expediente, fueron publicados cuando, tras su preceptiva elevación por la Consejería competente al Consejo de Gobierno, fue conocido por éste, según así dispone el artículo 13.1.b) de la 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Así lo indica el Informe del Secretario General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio de 20 de octubre de 2020.

Se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debería publicarse también el anteproyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, sin perjuicio de que posteriormente, tras la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, éste se publique como preceptúa el artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, en cumplimiento así del artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 16/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

SEXTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el anteproyecto consta de ocho Títulos, nueve disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

SÉPTIMA.- Con carácter previo, hemos de realizar algunas consideraciones de carácter general.

7.1.- Como consideración de carácter general, habríamos de advertir cómo la ordenación territorial y urbanística vendría a delimitar el contenido del derecho de propiedad inmobiliaria, de acuerdo con el carácter estatutario de la misma.

En tal sentido jugaría en esta materia el principio de reserva legal contemplado en el artículo 53.1 de la Constitución Española.

Así señala el Tribunal Constitucional, STC 141/2014, de 11 de Septiembre,:

“Este Tribunal ha tenido ya ocasión de aclarar que, si bien la regulación del derecho de propiedad está sometida a la reserva de ley consagrada en el art. 53.1 CE, “resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración “de acuerdo con las leyes” cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla”. El contenido de la reserva de ley veda así “toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos” (STC 37/1987, de 26 de marzo [RTC 1987, 37] , FJ 3). La regulación contenida en el art. 23.1.a) no infringe esta doctrina, pues la llamada al reglamento se hace tras enunciar el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma. No hay, por tanto, deslegalización alguna o remisión de la regulación a un reglamento independiente, sino búsqueda de la colaboración reglamentaria en la concreción del factor de corrección y en la determinación de la forma en que el mismo debe aplicarse y ponderarse en el expediente.”

El Anteproyecto de Ley que nos ocupa, incorporaría diversas remisiones al reglamento, para completar o abordar la regulación de diferentes aspectos, siendo así que respecto a algunos de ellos, que se irán destacando al analizar cada uno de los preceptos en la Consideración Jurídica Octava del presente informe, no se considera que tal remisión resulte suficiente para satisfacer las exigencias del principio de reserva legal a que venimos haciendo referencia.

7.2.- Observamos que el anteproyecto reproduce literalmente, ya sea de forma total o parcial, muchos preceptos contenidos en normativa estatal de aplicación directa a la Comunidad Autónoma. Así cabría citar el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 17/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

7/2015, de 30 de octubre, o la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otras.

Se recuerda en este punto el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, el cual recuerda que ha venido expresado su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”:

“En concreto, se advierte que el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que “al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad” (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores (62/1991 (FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9 y 135/2006, FJ 3).

En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si “el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere” (STC 149/1985, FJ 3). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y específico, que “su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma” (STC 69/1991, FJ 4).

Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido habido en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, “que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 18/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.

Ciertamente, este Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y complitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas “de acuerdo con” o “de conformidad con”, siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la lex repetita.

En el dictamen 591/2006 se ha advertido que la fórmula de identificación genérica de los preceptos que hacen uso de la “lex repetita”, mediante disposición adicional, aunque responde a una técnica ya empleada por los legisladores autonómicos y aporta ventajas de simplificación (facilitando la lectura del texto al evitar la inclusión reiterada de incisos explicativos), tiene el inconveniente de ser poco explícita, ya que no identifica los preceptos básicos reproducidos, ni cita la Ley de procedencia, sino simplemente el origen estatal y el título competencial que ha servido de base para dictarlas.

El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) considera que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

La anterior conclusión sólo puede establecerse, claro está, cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 19/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad.

También en este expediente cabe señalar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita", pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.

Al igual que se subraya en el dictamen 277/2007, también es preciso destacar la necesidad de revisar globalmente el texto, de manera que se observe un criterio coherente y uniforme, dando cuenta además en el preámbulo de las razones que llevan a la reproducción de normas estatales y del modo y extensión con que ello se realiza".

En consecuencia, consideramos que en primer lugar debería motivarse en el expediente la necesidad de reproducir en el Anteproyecto determinados preceptos de una norma estatal de aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma: por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre, o la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Además, debe recordarse que la reproducción de estos preceptos o apartados de la legislación del Estado, ha de realizarse:

- Únicamente cuando ello resulte necesario o justificado en los términos anteriormente expuestos.
- Siempre de manera literal, existiendo una correspondencia idéntica, distinguiendo aquellos añadidos o desarrollos que no se contienen en la misma,
- Y con cita o referencia a los mismos. Así la reproducción de normas estatales o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión "de conformidad con lo previsto en..." o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas, que no aparecería en el Anteproyecto de ley que nos ocupa.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 20/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Todo ello a efectos de evitar los efectos perniciosos de la *lex repetita* antes citados.

En definitiva, habría de quedar totalmente claro cuáles son los artículos, apartados o párrafos que son objeto de reproducción literal de la normativa estatal directamente aplicable a la Comunidad Autónoma.

7.3.- En relación con las distintas referencias que pudieran efectuarse en el Anteproyecto Ley a los siguientes aspectos “registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico” y aspectos conexos con los anteriores, por ejemplo, previsiones relativas a la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas (artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), todo ello en relación con procedimientos que se tramiten por las Entidades locales y no por la Junta de Andalucía, habríamos de recordar que las correspondientes previsiones estarían afectadas por lo dispuesto en la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En tal sentido, si aún no hubieran entrado en vigor tales previsiones (las relativas al registro electrónico o a las restantes aspectos o materias enunciados en el inciso precedente), en el ámbito de la Entidad Local de que se trate, habría de estarse a lo dispuesto en la normativa precedente (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y Ley 11/2007, de 22 de julio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos), conforme a la Disposición Derogatoria Única.2 último párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pudiendo incorporarse al Anteproyecto de Ley una disposición transitoria en tal sentido.

OCTAVA.- Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

8.1.- Exposición de Motivos.

8.1.1.- En cuanto al objetivo primero, de integración de la sostenibilidad social, ambiental y económica, resultaría recomendable introducir que la presente norma, en el marco internacional, tiene presente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos del Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático. Asimismo, a nivel autonómico andaluz, resultaría más coherente su redacción si se citara la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, en cuyo artículo 11.2.f) se configuran como áreas estratégicas de adaptación al cambio climático el urbanismo y la ordenación del territorio.

8.1.2.- En cuanto al papel de coordinación con el resto del ordenamiento sectorial señalado en el objetivo tercero, debe de tenerse en cuenta la prevalencia de los planes de ordenación de recursos naturales respecto el resto del planeamiento sectorial ex art. 19.2 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

8.2.- **Artículo 1:** En el apartado 2 habría de aludirse también a la normativa estatal que resulte de aplicación, como marco de la ordenación territorial y urbanística.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 21/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.3.-Artículo 2:

8.3.1.-En el artículo 2.1 cabría indicar que la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio le vendría atribuida con el carácter de “exclusiva”, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.5 del EAA.

En este mismo apartado del artículo 2, en cuanto que, al objeto de delimitar las competencias entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales,- si bien en materia urbanística pero pudiendo trasladarse también al ámbito de la ordenación del territorio tales criterios,- el Tribunal Constitucional atendería fundamentalmente al criterio de la incidencia local o supralocal o la trascendencia para los intereses, sea municipales o supramunicipales, del acto o actuación de que se trate (STC 51/2004, de 13 de abril o STC 154/2015, de 9 de julio), parece que resultaría más adecuado a la mencionada doctrina el suprimir el inciso “*que se ubiquen en más de un término municipal o (...)*”.

8.3.2.- En relación con lo establecido en el artículo 2.2, nos remitimos a lo expuesto en el apartado 3 de la Consideración Jurídica precedente.

8.4.- Artículo 3: En el apartado 5, cabría mejorar la redacción, de forma que resultara más adecuada al carácter de principios rectores de la política social y económica que revestirían los contemplados en los artículos 45 a 47 de la Constitución española que se mencionan en dicho apartado del Anteproyecto de Ley. En este sentido, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Constitución en cuanto al significado o alcance de tales principios, no parece adecuada la expresión de que la ordenación territorial y urbanística “*se rige*” por tales principios. Así, en los términos del artículo 53.3 de la Constitución española:

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo 3º informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Otro tanto indicaremos en cuanto a la mención de los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del EAA, pudiendo añadirse, por otra parte, en relación con éstos últimos, cómo el EAA los contemplaría como objetivos básicos, pero de la Comunidad Autónoma, sin que dicho EAA los contemple como objetivos de la actuación de las Entidades Locales, que resultarían, sin embargo, las principales protagonistas de la actuación urbanística conforme al Anteproyecto de Ley que se informa.

8.5.- Artículo 5: Se incorporan a este artículo provisiones, en cuanto al diferente grado de vinculación de las determinaciones incorporadas a los instrumentos de ordenación, que resultarían novedosas , en concreto, en cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística, pues sí aparecerían anteriormente contempladas en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio (artículo 21 de la LOTA) respecto a los instrumentos de ordenación o planificación territorial.

Sobre el particular habríamos de advertir cómo el urbanismo se viene configurando tradicionalmente cómo una “*función pública*” dirigida a ordenar el proceso urbanístico, a fin de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 22/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

garantizar el uso del territorio y el suelo conforme al interés general, por encima de los intereses puramente privados o individuales, de propietarios o promotores. Tales principios continúan teniendo su reflejo en el artículo 4.1 del TRLA, aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

En consecuencia, la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo garantizará: *“La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico”* (artículo 4.2.a) del TRLS)

Una de las facultades a través de las cuales se ejercitaría dicha función pública sería la del establecimiento de la propia ordenación urbanística aprobando los correspondientes instrumentos de ordenación, siendo así que al contemplarse en el Anteproyecto de Ley la posibilidad de que tales instrumentos pudieran incorporar Directrices o Recomendaciones, al mismo nivel que “Normas” se podría diluir esa función pública de control y dirección de la actuación urbanística que, de acuerdo con lo expuesto, habría de sustentarse en previsiones que tuvieran carácter vinculante.

En consecuencia entendemos que en el Anteproyecto de Ley habría de indicarse que el contenido de los instrumentos de ordenación habría de ser, fundamentalmente o de forma predominante, normativo o vinculante y no dispositivo de recomendación.

Por otra parte, por razones de seguridad jurídica, habría de prescribirse en el artículo que nos ocupa del Anteproyecto la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística indiquen expresamente o distingan con la necesaria claridad, entre sus determinaciones, cuales se adscribirían a cada una de las categorías enumeradas (Normas, Directrices y Recomendaciones).

Finalmente advertiremos que estas previsiones del artículo 5, no se compadecerían con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 85.2 del propio Anteproyecto de Ley, en lo relativo a los efectos de la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística [por ejemplo, apartados c), d) o restantes que proceda del artículo 85.2]. Lo que habría de subsanarse a fin de que el texto del Anteproyecto de Ley guarde adecuada concordancia interna.

8.6.- **Artículo 6:** En relación con el apartado 2.a) del Anteproyecto de Ley surgen dudas en cuanto a su compatibilidad con lo establecido, a su vez, con diversos preceptos del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, como el artículo 20.1 c) conforme al cual las Administraciones Públicas, en particular, las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios (...) de *prevención de riesgos naturales y accidentes graves*”. O el artículo 21.2 a) conforme al cual: *está en situación de rural “a) en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos (...), así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos”*. Ello en la medida en que, al permitirse las construcciones o usos en cuanto que no estuvieran prohibidos, no se garantizarían suficientemente los principios primeramente citados ni quedaría preservado de transformación el suelo en los términos de este último precepto.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 23/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Se somete a su consideración si las prescripciones del artículo 6.3 habrían de venir referidas al suelo urbano, de modo análogo a lo establecido actualmente en el artículo 57.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA en adelante). En tal supuesto, es decir, si tales prescripciones se acotasen, en cuanto a su ámbito de aplicación, al suelo urbano, habría de coordinarse adecuadamente lo que se dispusiera en este apartado con lo establecido, a su vez, en el artículo 6.1 del Anteproyecto de Ley. En efecto, conforme a éste último “Las normas establecidas en este artículo serán de aplicación directa, *cualesquiera que sean la clase y usos del suelo*, tanto si existe instrumento de ordenación urbanística como en ausencia de éste.”

En análogo sentido, nótese cómo éste último inciso del artículo 6.1 del Anteproyecto de Ley, tampoco concordaría adecuadamente con lo dispuesto en el artículo 6.3 que se refiere a terrenos “*que no cuenten con ordenación urbanística*”.

Finalmente, en caso de que se pretendiere la extensión de las prescripciones del artículo 6.3 a que venimos haciendo referencia, igualmente, al suelo rústico, habrían de incorporarse al texto de dicho inciso las correspondientes cautelas o salvedades en el sentido de que tales reglas o prescripciones habrían de entenderse sin perjuicio de las prescripciones normativas de aplicación en relación con los usos y actuaciones en dicho tipo de suelo, así por ejemplo, y sin carácter exhaustivo, las limitaciones o restricciones que, en cuanto al uso de tales suelos, se infieren del artículo 13.1 del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

8.7.- **Artículo 7:** En el artículo 7.1 habría de indicarse que serán en todo caso nulas de pleno derecho las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las leyes, sin acotar ésta última la referencia a las “*normas sustantivas de las leyes*”. Ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*” a que aludíamos en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe. Tal y como exponemos a continuación, no sería posible que la Comunidad Autónoma venga a interpretar el sentido de dicha disposición por su carácter básico, siendo así que el alcance limitado de los eventuales defectos formales o procedimentales que pudieran afectar a la tramitación de un plan, en relación con la nulidad de su contenido sería una cuestión no pacífica jurisprudencialmente. Así cabría citar el Auto de 4 de noviembre de 2020 del Tribunal Supremo, Recurso de Casación 3920/2020 que admite Recurso de Casación interpuesto por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera frente a la sentencia de 13 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Segunda) del TSJ de Andalucía, con sede en Sevilla, estimatoria del procedimiento ordinario n.º 87/2017.

En relación con las reglas adicionales incorporadas a los apartados segundo y tercero del artículo 7 del Anteproyecto de Ley habríamos de advertir de los riesgos que supondría su dictado en cuanto a la eventual prosperabilidad de una posible impugnación por afectar a las competencias reservadas al Estado conforme al artículo 149.1.18ª: “*Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso,*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 24/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común.”

En efecto sería defendible el que las previsiones incorporadas a dichos apartados resultarían incardinables en los títulos competenciales estatales recientemente mencionados. Ello conforme a la definición que de los mismos acogería la jurisprudencia Constitucional (STC 91/2017, de 6 de julio, RTC 2017\91).

Las soluciones que se proponen no aparecerían resueltas de forma directa o expresa por la normativa estatal básica, siendo cuestiones no pacíficas jurisprudencialmente, tal y cómo lo pondría de manifiesto la existencia de pronunciamientos jurisdiccionales que adoptan soluciones diversas en relación con los mismos, que tratan de clarificar, con carácter definitivo, cuales sean los criterios a seguir en esta materia, relativa al alcance de la invalidez de los planes urbanísticos. Por todos, nos remitimos, a estos efectos, al análisis efectuado en el siguiente artículo doctrinal: *“La nulidad de los planes urbanísticos: ¿a las puertas de un cambio de tendencia en la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo?”*, de Doña María José Valenzuela Rodríguez. Práctica Urbanística, N° 165, Sección Estudios, Julio-Agosto 2020, Wolters Kluwer. La Ley 9312/2020.

Así las cosas, cabría poner de manifiesto cómo el Tribunal Constitucional habría entendido igualmente que no es dable a la normativa autonómica la interpretación o definición del contenido de la normativa básica, función que compete exclusivamente el propio Tribunal Constitucional [STC 86/2019, de 20 de junio, RTC 2019/86 Fundamento Jurídico 11.d)].

Asimismo podría invocarse, en relación con las previsiones del Anteproyecto de Ley que nos ocupan, la afectación a la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.8° de la Constitución en relación con la *“aplicación y eficacia de las normas jurídicas”*.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabría igualmente poner de manifiesto la dificultad práctica que pueda conllevar la aplicación de éstas previsiones del Anteproyecto de Ley, a partir de la nueva regulación efectuada en dicho Anteproyecto en relación con los instrumentos de ordenación urbanística, en la medida en que tal regulación no concretaría el contenido propio o mínimo que habrían de incorporar cada uno de los instrumentos de ordenación urbanística.

Por las razones expuestas habría de objetarse por nuestra parte la inclusión en el Anteproyecto de Ley de las previsiones incorporadas a los apartados 2 y 3 del artículo 7 del mismo.

8.8.- Artículo 9.

8.8.1. En cuanto a la referencia incorporada al apartado 2 a la posibilidad de que tanto las entidades privadas como los Colegios Profesionales, puedan constituirse en entidades urbanísticas certificadoras y colaborar con los Ayuntamientos en la realización de actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa en el ámbito urbanístico *“en los términos que se establezcan reglamentariamente”* cabría advertir lo siguiente.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 25/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Los términos en que se efectúa tal remisión al reglamento podría apreciarse insuficiente para satisfacer las exigencias de la reserva de ley derivada de la incidencia que la ordenación urbanística tiene en la propiedad privada inmobiliaria, tal y como se ha razonado en la Consideración Jurídica 7.1 del presente informe. Teniendo en cuenta cómo el artículo 11 del TRLS que, con carácter básico, regula la cuestión relativa a la intervención administrativa (licencias, declaración responsable o comunicación) en la edificación, se rubrica precisamente *“Régimen urbanístico del derecho de propiedad”*.

Por otra parte habríamos de advertir cómo, dado lo genérico de los términos en que aparece configurada dicha remisión se desconoce en qué calidad intervendrían los Colegios Profesionales, en el sentido de si tal intervención podría calificarse de efectuada por los mismos en el ejercicio de las funciones públicas que, cómo es sabido, le pueden ser encomendadas o si se trataría de una intervención de los Colegiados en el ejercicio de su actividad profesional y al modo de una entidad privada. En análogo sentido, también desconocemos cuál sería el estatuto y régimen jurídico de las entidades certificadoras así como la concreta intervención que vayan a tener en el procedimiento de otorgamiento de las licencias. Teniendo en cuenta tales circunstancias cabría poner aquí de manifiesto que en la medida en que la intervención que nos ocupa pudiera suponer la participación de entidades privadas en el procedimiento de otorgamiento de las licencias, y, en tal sentido, en el ejercicio por las Administraciones Públicas de las funciones que tendrían atribuidas o encomendadas en materia urbanística pudiera resultar afectada igualmente la reserva de ley que como ha señalado el Tribunal Supremo afectaría a la habilitación o ejercicio de éstas (STS de 20 de diciembre de 1994, RJ 1994/10054) conforme a los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española.

Finalmente también se habría detectado algún pronunciamiento jurisprudencial que habría apreciado vulneración de la reserva legal establecida en el artículo 31 de la Constitución Española al haberse regulado reglamentariamente, mediante la Ordenanza de entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas de la Comunidad de Madrid, la contraprestación a percibir por las entidades colaboradoras en materia urbanística (STS de 18 de marzo de 2013, RJ2014/1839), al concluirse la procedencia de la calificación de tal contraprestación como una prestación patrimonial de carácter público.

En definitiva conforme a lo expuesto, aún siendo cierto que el Tribunal Supremo (STS 13 de octubre de 1997) habría calificado la relación establecida entre las empresas y la Administración, por ejemplo, en el supuesto de las ITV como relación de sujeción especial admitiendo que su regulación pudiera efectuarse en vía reglamentaria sin afectación a la libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución Española), se considera que pudiera resultar insuficiente una remisión al reglamento prácticamente en blanco, cual la incorporada al artículo 9.2 del Anteproyecto de ley que nos ocupa, en cuanto a la regulación de la intervención de los Colegios Profesionales y las entidades privadas debidamente habilitadas en la realización de actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico.

Teniendo en cuenta que se desconoce, como venimos exponiendo, cuál vaya a ser el contenido de las funciones de las entidades urbanísticas certificadoras, las facultades que vayan a tener atribuidas, los efectos frente a terceros de su actuación, la contraprestación que vayan



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 26/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

eventualmente a percibir por su actividad y las características de la misma, etc., tal circunstancia nos impide extraer conclusiones definitivas acerca del alcance que hubiera de revestir la reserva legal en cuanto a la regulación de esta materia, no obstante no podemos dejar de advertir de tal circunstancia al Centro Directivo Peticionario para su toma en consideración.

Finalmente advertiremos que, a la hora de perfilar la intervención que los correspondientes profesionales o las entidades privadas pudieran tener en la función pública urbanística, habría de tenerse muy en cuenta la eventual afectación a la reserva funcional establecida en el artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, conforme al cual:

“2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.”

En relación con tal figura o reserva se habrían evacuado diversos informes del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a los que nos remitimos.

Así cabría citar, entre otros,:

-El Informe de este Gabinete Jurídico AJ-CECEU 2019/152 sobre la posibilidad de intervención del personal laboral de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) en los procedimientos de tramitación de subvenciones en el ámbito de sus gerencias provinciales, de 11 de noviembre de 2019, solicitado por el Ilmo. Sr. Coordinador General de la Viceconsejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.

-El Informe AJ-GAPA 2020/16 Sobre la validez de los informes de resultados de ensayos, que emiten los laboratorios, en cumplimiento de la norma en ISO/IEC 17025, firmados por el personal laboral de la Agencia (con titulación superior o media) que presta servicios en los citados laboratorios, emitido con fecha 15 de septiembre de 2020, por la Asesoría Jurídica de la Agencia de Gestión Agraria Pesquera de Andalucía, a instancia del Ilmo. Sr. Director Gerente de dicha Agencia.

Finalmente cabría traer aquí a colación un reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo STS N.º 1160/2020, de 14 de septiembre de 2020, en que éste se habría manifestado a favor de incluir ,entre las materias reservadas a los funcionarios públicos conforme al artículo 9.2 del EBEP, la tramitación de los procedimientos administrativos, particularmente cuando se trate de procedimientos sancionadores, en el supuesto en que la misma se realice *“con carácter general, de permanencia y de manera continua”*.

En relación con la eventual afectación de la participación de los profesionales colegiados o las entidades privadas a que se refiere el artículo 9.2 del Anteproyecto de Ley a la mencionada reserva funcional, tampoco podemos extraer aquí conclusiones precisas, puesto que los términos de dicha participación no aparecen suficientemente definidos en el texto de dicho Anteproyecto.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 27/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.8.2.- En el artículo 9.4, en su inciso inicial, por razones de seguridad jurídica, teniendo en cuenta que el artículo 9 incorporaría previsiones de carácter general en relación con la distinta tipología de convenios a que aludiría en su apartado 3, se considera de interés aclarar que las reglas establecidas en los diferentes apartados de la enumeración incorporada al mismo aludirían a los convenios urbanísticos de formación o innovación de los instrumentos de planeamiento u ordenación urbanística, en términos análogos a los de su precedente el artículo 30.2 de la LOA.

Igualmente, en cuanto a la referencia incorporada a este mismo apartado 4 del artículo 9 al carácter jurídico administrativo de los convenios, se recuerda lo establecido en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe en cuanto a la técnica “*lex repetita*” y la necesidad de aludir a la normativa estatal básica cuando se reproduzca la misma (en este caso, el artículo 61 del TRLS), acotando tales reproducciones a los términos estrictamente necesarios conforme a lo expuesto en la mencionada consideración jurídica.

8.8.3.- En el artículo 9 cabría incluir mención al trámite de información pública que, en relación con los convenios de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, preceptúa el artículo 25.1 del TRLS.

8.9.- **Artículo 10.** En el apartado 1, en su inciso inicial, parece que debería seguir manteniéndose la referencia a las entidades representativas de los intereses de la ciudadanía, sin perjuicio de aludir igualmente a las entidades de participación ciudadana, en cuanto que ésta última figura vendría referida a los procesos de participación ciudadana a que alude la norma que define y regula tales entidades, es decir, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, siendo así que el alcance del artículo 10 del Anteproyecto de Ley sería más amplio.

En el artículo 10.1 b) del Anteproyecto de Ley se aludiría a que la correspondiente información (sobre la “*situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas sus fincas*”), podría también facilitarse por los Registradores de la Propiedad, por lo que resulte de la aplicación gráfica registral a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria. Sobre el particular habríamos de advertir que las objeciones que pudieran efectuarse a tal previsión desde un punto de vista competencial, por afectación a la competencia reservada al Estado por el artículo 149.18ª sobre “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, pudieren diluirse al considerarse defendible que tal previsión únicamente estaría viniendo a reproducir o remitirse a lo dispuesto en la normativa estatal a estos efectos. No obstante sí que habríamos de advertir, en cualquier caso, que el artículo 9 de la Ley Hipotecaria no se refiere a que el folio real de cada finca incorpore tal información, conteniendo, a estos efectos, únicamente la siguiente referencia [letra a), en su segundo párrafo]: “*Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera.*”

En relación con los apartados 5 y 6 recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*”, a que aludíamos en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe, a la que nos remitimos, pudiendo apreciarse, en este caso, concordancias con lo establecido, a su vez,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 28/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

respectivamente, de una parte, en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y, de otra parte, en el artículo 62.2 del TRLS.

8.10.- **ART. 11:** Respecto la legislación vigente autonómica, en la que el art. 44 Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, en adelante) establece una triple clasificación del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), el Anteproyecto de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (A-LISTA, en adelante) parte de una clasificación doble (art. 11), que distingue entre suelo urbano y rústico, a diferencia de las situaciones básicas del suelo (suelo urbanizado y suelo rústico) que consigna el art. 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLR, en adelante).

A propósito de ello, sobre las posibilidades de clasificación urbanística de las Comunidades Autónomas y su relación con la competencia estatal de las condiciones de igualdad básica en el disfrute del derecho de propiedad del suelo ex art. 149.1.1 CE resulta necesario traer a colación, el Fundamento de Derecho séptimo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, en la que se enjuician diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC, en adelante):

“Este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que, al amparo de este solo título competencial, “el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, FJ 7 b)]”, y avalamos que, con la finalidad de establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE, “el Estado podía establecer categorías de clasificación del suelo como premisa o presupuesto necesario para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes a cada clase de suelo [STC 61/1997, FJ 14 b)], sin que ello, no obstante, pudiera predeterminar un concreto modelo urbanístico y territorial” (STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4). E igualmente, refrendamos el abandono por el legislador estatal de la tradicional clasificación tripartita del suelo como presupuesto o premisa de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo, y su sustitución por la regulación de las situaciones básicas del suelo; de modo que la regulación de la técnica urbanística clasificatoria queda en manos de las legislaciones urbanísticas autonómicas [STC 148/2012, FJ 2 b)]”.

Como recuerda el FD 14.b) de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, *“el art. 3.2.c) T.R.L.S. admite una diversa clasificación del suelo por parte del legislador autonómico, aunque exige equivalencia en las clasificaciones, dado que, como alega el Abogado del Estado, tal equivalencia es condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística (art. 149.1.1° C.E.)”.*

8.11.-Artículo 12:



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 29/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.11.1.- En el apartado 1, respecto al apartado a), cuando se señala “desde el momento de la recepción municipal de las obras de urbanización”, parecería que queda al albur de los municipios la integración de los terrenos en la malla urbana. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2010 (rec. Casación 4545/2006) “*la clasificación de un terreno como tal suelo urbano depende del hecho físico de la urbanización o consolidación de la edificación, de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias. Se trata de un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador que ha de definirlo en función de la realidad de los hechos*”. Siendo una cuestión fáctica, más allá de la intencionalidad o planificación del órgano competente, debería asimismo preverse por quién y cómo se determina la “recepción municipal” a la que alude el precepto.

Respecto el apartado b), con relación a los terrenos que se encuentran “*transformados urbanísticamente*”, parece más acertada la fórmula señalada, con carácter básico, en el art. 21.3.b) TRLS que añade el inciso “*(...) conforme a la legislación urbanística aplicable*”, puesto que, de otro modo, podría suponer una inadmisibles legalización de aquellas transformaciones urbanísticas al margen de los presupuestos legales.

Asimismo, parecería recomendable fijar unos umbrales mínimos de las características y condiciones de acceso al suelo urbano, sin dejar todo al desarrollo reglamentario.

Respecto el apartado c), si bien es cierto que el art. 21.3.c) TRLS también alude al término “*ocupado por la edificación*”, el art. 45.1.b) LOUA utiliza el término “*consolidado (...) e integrado en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos reseñados en el apartado anterior*”, cuestión que parece ofrecer mayor seguridad jurídica. Con relación a este tipo de suelos, debe recordarse que la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2003 señala que “*si no cuenta con esos servicios un terreno no puede ser clasificado como suelo urbano, pero aun contando con ellos tampoco si, además, el terreno no se encuentra encuadrado dentro de la malla urbana, elemento que esta Sala pondera constantemente a fin de evitar el crecimiento incontrolado del suelo urbano con base en el simple criterio de su proximidad a los servicios ya establecidos por el esfuerzo urbanizador ajeno (Sentencias de 16 de abril de 2001, 17 de septiembre y 7 de junio de 1999, y las que en esta última se citan)*”. En todo caso, el art. 12.1 A-LISTA exige dicha integración en la malla urbana.

8.11.2.- En relación con el apartado 2, habría de tenerse en cuenta que el art. 45.1.a) LOUA establece la integración en la malla urbana de los núcleos de población que cuenten, entre otros, con acceso rodado “*por vía urbana*”, lo que parecería más riguroso y acorde con la naturaleza de suelo urbano que el criterio señalado en el presente apartado.

8.11.3.- Los apartados 3, 4 y 5 regulan los terrenos que tienen la condición de solar, concepto que parece respetuoso con los conceptos de “finca” y “parcela” ex art. 26.1 TRLS, siempre que, en todo caso, respete tanto en su configuración como desarrollo tales conceptos básicos ex art. 149.1.8 y 149.1.18 CE según el apartado segundo de la Disposición Adicional segunda TRLS.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 30/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

8.12.- **Artículo 13:**

8.12.1 En relación con el apartado 1 habría de tenerse en cuenta lo expuesto a continuación.

Con relación al suelo rústico, ha señalado el FD 5º de la STC 86/2019, de 20 de junio que *"(...) los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2 [equivalente del vigente art. 3.2] [...] Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las comunidades autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente"* [STC 141/2014, FJ 6 B); y en el mismo sentido, STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 4]".

Respecto al incluido en el apartado a), la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2011 recuerda que *"La clasificación del suelo rústico, de conformidad con la jurisprudencia consolidada de esta Sala, cuenta con el carácter de reglado cuando la clasificación del suelo rústico debe ser objeto de especial protección, de forma que, cuando los terrenos reúnen los valores merecedores de una especial protección, según la legislación sectorial o el propio planeamiento urbanístico, su clasificación como suelo rústico o no urbanizable, así como su protección y con ello su preservación del proceso de desarrollo urbano, deja de ser potestad discrecional, siendo -pues- de carácter reglado"*, no siendo, por tanto, disponible para el planificador su incorporación, sino que la misma viene impuesta por la legislación sectorial.

Respecto el incluido en el apartado b), parece englobar dos categorías genéricas *"procesos naturales o actividades antrópicas"*, a diferencia del art. 46.1.j) LOUA. La preservación por existencia acreditada *"mientras subsistan dichos procesos o actividades"* puede suponer algún tipo de concepto jurídico indeterminado respecto las cuales sería recomendable precisar el fin de dicha situación, debiendo añadirse que el art. 21.1.a) TRLS no condiciona su imbricación en el suelo rústico a tal finalización de dicha situación.

8.12.2.- En el apartado 3, debería de fijarse quién debe asumir la remisión al Registro de la Propiedad.

8.13.- **Artículo 14:** En el apartado 2 aparece redactado en términos similares al art. 49.1 LOUA así como 11.2 TRLS, si bien, el inciso final, para ser más respetuoso con la legislación sectorial, debería indicar *"en los términos dispuestos por la legislación de ordenación del territorio y urbanismo"*.

En el apartado 3 se prescinde de la subordinación del uso urbanístico del subsuelo a las exigencias del interés público, como establece el art. 49.3 LOUA, recomendándose la incorporación de tal inciso por ser más respetuoso con los arts. 2, 22.3, 36.2, 55, 102, 104, 106 y 113 Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

8.14.- **Artículo 15:**



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 31/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Si el primer objetivo del presente Texto, según el apartado II de la Exposición de Motivos, es que *“toda la actividad en materia de suelo se rija por los principios (sic) de sostenibilidad”*, pudiera reflexionarse si sería conveniente, por razones de coherencia, aludir al “uso, disfrute y explotación normal y sostenible del suelo”. Parecería resultar insita en el uso, disfrute y explotación “normal” su carácter sostenible, si bien, dada la relevancia otorgada a dicha sostenibilidad, parecería merecedora de una mención expresa.

8.15.- Artículo 16:

8.15.1 En relación con el apartado 1, por aplicación del básico art. 15.1.c) TRLS, también tienen el carácter de deber legal la realización de las obras adicionales *“que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación”*.

En el mismo sentido, se recomienda, para el apartado b), la utilización de la expresión “en la legislación aplicable”, más acorde con lo señalado en el art. 15.4 TRLS.

8.15.2.- En el apartado 2, por ser expresión básica del art. 11.2 TRLS y habiendo sido reiterada de manera constante por la Jurisprudencia y doctrina del Tribunal Constitucional, resultaría recomendable utilizar la expresión “facultades y derechos” y no solo “facultades”.

8.16.- Artículo 17: En relación con el apartado 2, en el apartado c), los apartados 3 y 4 del art. 17 TRLS, con carácter básico, utilizan la expresión *“deber legal de conservación”*, cuya utilización se recomienda incorporar.

El art. 17.2 TRLS establece como deber con carácter básico la participación en la ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, cuestión que debe incorporarse al precepto que se examina.

8.17.- Artículo 18:

8.17.1.- En relación con los apartados 1 y 2, se recomienda el uso de la expresión “en la legislación”, expresión más amplia que utiliza el art. 13.1 TRLS. En este sentido, el apartado 2º del art. 18 A-LISTA, debería quedar referido a la “legislación de ordenación del territorio y urbanística”.

8.17.2.- Apartado 3: En cuanto a los usos que puedan llevarse a cabo en suelo rústico especialmente protegido, debe de tenerse en cuenta que *“desde la perspectiva de los usos posibles en los terrenos especialmente protegidos, el art. 13.4 TRLS 2008 refuerza el enfoque proteccionista cuando dispone que la utilización de los terrenos con valores ambientales que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”*. Protección que alcanza aún mayor intensidad, si cabe, en el caso de los espacios naturales especialmente protegidos y los incluidos en la Red Natura 2000, a los que se suma la aplicación jurisprudencial del principio de no regresión (cfr. Sentencia del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero, rec. casación 1947/2014) . En estos supuestos, la alteración de los



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 32/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

citados espacios naturales, consistente en reducir su superficie total o excluir terrenos de los mismos, queda sujeta a tres requisitos: i) que se produzcan cambios que traigan causa de la evolución natural del espacio y sean de la suficiente entidad como para justificar la alteración; ii) que se demuestre científicamente que dichos cambios responden a la evolución natural del espacio; y iii) que la alteración se someta a información pública, que, en el caso de la Red Natura 2000, se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea, y la aceptación por ésta" (vid. FD 4º STC 134/2019, de 13 de noviembre), ya que "el mandato del art. 13.4 TRLS 2008, dirigido a preservar los valores del suelo en situación rural, se fundamenta en el art. 149.1.23 CE, en cuanto "enronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional" [STC 141/2014 (RTC 2014, 141) , FJ 8 A) a]]". Dado que Andalucía cuenta con casi un tercio de su superficie protegida, y siendo especialmente relevante la figura de la Red Natura 2000, se recomienda se reitere lo señalado en el art. 13.3 TRLS.

8.17.3.- En relación con el apartado 4 habría de tenerse en cuenta lo indicado a continuación.

El artículo 16 TRLS establece, con carácter básico, una serie de deberes que no encuentran reflejo en el apartado examinado. Por un lado, al hilo de lo que dijimos en el art. 17.2 A-LISTA, el deber, igualmente, en el supuesto de actuación de transformación urbanística, de asumir la carga real de participar en los deberes legales de promoción de la actuación "en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas" (art. 16.3 TRLS). Asimismo, el apartado 2 del art. 16 establece el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales para legitimar los usos privados no vinculados a su explotación primaria, así como costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte de éste.

Por todo ello, sigue siendo recomendable sustituir la expresión "la presente ley" -subapartado b)- o "en esta ley" -subapartado c)-, por la expresión "en la legislación".

8.18.- **Capítulo III. Usos y Actividades en Suelo Rústico:** La óptica en la que se deben analizar los preceptos del presente Capítulo parte de una doble Consideración que aparece en el Fundamento de Derecho quinto de la STC 86/2019, de 20 de junio.

Por un lado, señala el Tribunal Constitucional que " el artículo 3.1 TRLSRU consagra el principio general de desarrollo territorial y urbano sostenible, conectándolo a su vez con el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128 CE). En su apartado 2 se establece un conjunto de prescripciones derivadas directamente del principio de desarrollo sostenible, fin común de las políticas públicas, relativas a la ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Prescripciones que, en lo que aquí interesa, se materializan en directrices más concretas de actuación de los poderes públicos relativas al patrimonio natural y cultural [letra a)], o a la preservación de los valores del medio rural [letra b)]. En relación con ambos preceptos, hemos declarado que encuentran su cobertura constitucional en los artículos



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 33/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

149.1.13 y 23 CE: “el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2 [equivalente del vigente art. 3.2] [...] Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las comunidades autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente” [STC 141/2014, FJ 6 B); y en el mismo sentido, STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 4]”.

Por otro, “el artículo 13.1 TRLSRU dispone que la utilización de los terrenos en situación rural se hará de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, “al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”; y excepcionalmente, de acuerdo también con la legislación territorial y urbanística, “podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”. Más estrictas son, si cabe, las condiciones de utilización de los terrenos que por sus altos valores (ambientales, culturales, paisajísticos...) son objeto de un régimen de protección especial o más intenso. El fundamento constitucional de este precepto, como ya hemos señalado, se encuentra “por un lado, en el artículo 149.1.23 CE, en cuanto ‘entronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional’ [STC 141/2014, FJ 8 A) a)]. Desde otra perspectiva, ha de considerarse también dictada al amparo del artículo 149.1.1 CE, en cuanto que al exigir, en esos términos, la preservación de este tipo de suelos, delimita negativamente el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, especialmente en relación con aquellos merecedores de protección específica y se mueve en el plano de las directrices y normas básicas a las que nos referimos en la STC 141/2014. A estos efectos, debe considerarse que esta norma, siquiera desde una vertiente negativa, incluye condiciones básicas en el ámbito del derecho de la propiedad del suelo [STC 141/2014, FJ 5 B)]. Se trata de una regulación que se encuentra dentro de los márgenes del artículo 149.1.1 CE, en cuanto establece una regla mínima de alcance general a efectos de garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social. Conclusiones ambas que este Tribunal había alcanzado respecto al artículo 10.1 a) 2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 en la STC 141/2014, FJ 8 A) a)” (STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 4)”.

Por tanto, la utilización sostenible del suelo rústico debe observarse como prisma insoslayable del legislador autonómico. Y dicha utilización sostenible, adicionalmente, debe de partir de la condicionalidad del ejercicio de la potestad legislativa autonómica debido a la redacción del art. 13.1 TRLS, ya que “como señala la STC 148/2012 (RTC 2012, 148) , FJ 3, citando doctrina anterior, “la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo no autoriza a



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 34/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

desconocer las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE, por lo que procede afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material". Por otra parte, tampoco ha de olvidarse que, como ya advirtió la STC 141/2014, FJ 8.A.a), desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a urbanizado (suelo urbanizable), por la componente medioambiental, presente de forma más intensa en el suelo del medio rural" (vid. FD 4º STC 42/2018, de 26 de abril).

En definitiva, de la lectura del art. 13 TRLS y de la doctrina constitucional, la preservación del suelo rústico y su uso sostenible son principios básicos a los que debe orientar el legislador autonómico su modelo de configuración del suelo rústico, cuestión que suscita algunas dudas que serán analizadas en los siguientes preceptos.

8.19.-Artículo 19:

Respecto la excepción contemplada en el apartado b) nos remitimos a lo que se señala en el art. 30 A-LISTA.

Se recomienda igualmente la consignación de la prohibición de parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo, en los términos señalados, con carácter básico, en el art. 16.2.in fine TRLS.

8.20.-Artículo 20: En relación con el apartado 1, cabría efectuar las siguientes observaciones. En primer lugar, por razones de sistemática, sería recomendable separar en dos apartados los usos ordinarios y las actuaciones ordinarias, que se hallan en el mismo apartado.

Con relación a los usos previstos en la norma básica estatal para el suelo rústico, el FD 8º STC 86/2019, de 20 de junio, establece que: a) la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo; b) Corresponde a la comunidad autónoma la regulación de los usos en el suelo rural, la cual "no habrá de limitarse a la fijación de los 'límites' de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos" (STC 164/2001, FJ 31); c) el listado de usos que establece el art. 13.1 TRLS no es exhaustivo, pues junto a los mencionados de forma expresa, cabe "cualquier otro" uso siempre que esté vinculado "a la utilización racional de los recursos naturales"; y, d) Igualmente, cabe la autorización de "usos excepcionales", por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, siempre "que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Al respecto de los usos ordinarios, remitiéndonos al criterio básico de la sostenibilidad del uso, se incluye expresamente, más allá del contenido del art. 13.1 TRLS, los usos mineros como uso ordinario del suelo rústico. En este sentido, el FD 8 A) STC 86/2019, de 20 de junio, comienza señalando que "Se ha de desestimar, por tanto, que el simple hecho de que un uso no figure como primario u ordinario del suelo rústico en el artículo 13.1 TRLSRU implique bien su exclusión, bien su necesaria consideración como excepcional", para, a continuación, adentrarse en el análisis de los usos



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 35/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

extractivos como uso ordinario del suelo rústico. Y, añade, de manera muy significativa en el apartado B), un párrafo capital que sirve de canon de constitucionalidad de la cuestión examinada:

“Nada se opone a que en los terrenos clasificados por el planeamiento como suelo rústico de protección hidrológica, minera o de infraestructuras, e incluso como suelo rústico común ordinario, los usos extractivo y de infraestructuras tengan carácter de “ordinarios”. Cuestión distinta será que la intensidad o el desarrollo de esos usos respondan a una explotación racional de los recursos naturales que no ponga en peligro el valor insito a todo suelo rústico. En todo caso, existen, como es sabido, mecanismos para controlar el eventual impacto ambiental de estas actividades o usos; todo ello sin perjuicio de los criterios específicos previstos para estas categorías en la propia legislación canaria (arts. 67, 70 y 71 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). La implantación de los usos extractivo y de infraestructuras no puede, sin embargo, reputarse de “ordinaria” en las restantes categorías de suelo rústico, por la excepcionalidad que los mismos representan desde la perspectiva de preservar el valor inherente a todo suelo de esta naturaleza. Así interpretados, los incisos “extractivo” y “de infraestructuras” del artículo 59.1, así como los apartados 3 y 4 del mismo precepto que los definen, no incurren en contradicción alguna con la legislación básica estatal, por lo que se ha de desestimar la impugnación. Esta interpretación será llevada al fallo”.

Por tanto, el uso minero solo podrá reputarse como ordinario en el suelo rústico común, pero no en el resto de suelos, especialmente protegidos o preservados, a los que se refieren los apartados a), b) y c) del art. 13 A-LISTA.

Por otro lado, respecto lo que se denomina como “actuaciones ordinarias” en el art. 20.1 A-LISTA, cabe señalar que:

a) Tanto las actuaciones contempladas en el subapartado a) como las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios de suelo rústico, si bien deben ubicarse en dicho tipo de suelo, responden más bien al criterio de actuación excepcional del art. 13.1 in fine TRLS, siempre que, además, sean de interés público y social, contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o hayan de emplazarse en el medio rural. En todo caso, a todos los subapartados les resulta de aplicación la previsión anterior: parecería que solo podrían entenderse compatibles respecto el suelo rústico común, pero debería de sopesarse desde la perspectiva de preservación del valor inherente a todo suelo rústico la idoneidad de su posible consideración como uso ordinario del mismo. En el mismo sentido, incide el FD 5º STC 42/2018, de 26 de abril:

“La preservación del suelo rural de la urbanización es una norma común o directriz de la política de ordenación territorial y urbanística [STC 141/2014, FJ 8 A)]. Allí se señaló que “El reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.23 CE, puesto que, aun



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 36/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio...". En efecto, la norma estatal remite la cuestión de los usos posibles del suelo rural que no esté sometido a un régimen especial de protección, a lo que disponga la legislación urbanística. Así admite, indirectamente, usos privados de suelo no vinculados a su explotación primaria, considerando entre estos posibles usos "cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales" y concretando los deberes de los propietarios de este tipo de suelo. Por otra parte, obliga a las Administraciones competentes a preservar el suelo rural de la urbanización, salvo que la ordenación territorial o urbanística disponga otra cosa. Por el contrario, cuando se trata de suelos preservados de su transformación urbanística por la legislación aplicable, ya sean ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por ésta, los usos previstos quedan sometidos a la preservación de dichos valores. De ahí que comprendan, única y exclusivamente, los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice y no así los que prohíba".

b) En todo caso, deberán estar previstas o amparadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

c) Con relación al subapartado c), el art. 13.2 d) TRLS, con carácter básico ex arts. 149.1.1, 13, 23 y 25 CE parece que solo permite la realización de usos y obras de carácter provisional (frente al carácter permanente que pretende el precepto analizado) y que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística.

Cierto es que el apartado segundo, con relación al art. 85.3 A-LISTA se refiere a los usos y obras de carácter provisional, pero no parece reconocerse la compatibilidad de dicho uso permanente respecto el suelo rústico en la legislación básica y, en menor medida, como uso ordinario.

Asimismo, se recomienda la utilización de la expresión "no estando expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística", a la señalada de "no previstos en el planeamiento", lo que otorga una mayor seguridad jurídica ex art. 9.3 CE y se acomoda a las previsiones del art. 13.2.d) TRLS.

Finalmente, dado que Andalucía cuenta con más de un 32% de su superficie con figuras de espacios naturales protegidos, de los que un alto porcentaje pertenecen a la Red Natura 2000, se recomienda especialmente reproducir el apartado 3 del art. 13 TRLS, aplicable para la alteración de la delimitación de dichos espacios.

8.21.- Artículo 21:

8.21.1.- En relación con el apartado 1, indicaremos lo siguiente.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 37/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Este tipo de usos excepcionales, al estar imbricado con el inciso final del art. 13.1 TRLS, requiere la concurrencia de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación -cfr. FD 8º A) STC 86/2019, de 20 de junio-. Y, en este sentido, debe de tenerse en cuenta que el interés social o utilidad pública no puede identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, pues es evidente, que ello desnaturalizaría la finalidad perseguida por el art. 13 TRLS, dada su excesiva generalidad, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general. El concepto pues de utilidad pública ha de entenderse muy estrictamente conectado *“con las características y finalidad perseguidas en cada concreto caso, no siendo de olvidar que el precepto legal añade el requisito de que el edificio o instalación «deban de implantarse en esta clase de suelo» con lo que se viene a indicar que los genéricos conceptos de utilidad pública o interés social, han de estar vinculados o relacionados de algún modo, a través de la instalación o construcción, con este medio o ambiente rural en que son instalados”* (cfr. Fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia 48/2015, de 6 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, rca. 13/2014).

En el apartado a) se establece la consideración del suelo rústico como residual.

En el apartado b) se establece la posibilidad de “autorizar conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial”, vinculadas a dichas actuaciones, lo que va más allá del concepto tradicional de vivienda aislada, resultando, al menos, dudoso su encaje constitucional al no ser un uso vinculado a la utilización racional de recursos naturales ni, tampoco, vía excepcional, a priori, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural, en los términos antedichos, máxime por cuanto podrían inducir a la formación de núcleos de población.

8.21.2.- En relación con el apartado 2, debe de tenerse en cuenta y observarse el procedimiento aplicable al procedimiento de autorización previa de actuaciones extraordinarias en suelo rústico cuando afecte a éstos en el caso de estar especialmente protegidos y preservados por los instrumentos de planificación ambiental.

8.21.3.-En relación con el apartado 4, habría de tenerse en cuenta que el art. 52.5.LOUA establece la exención de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable para los actos que realicen las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, cuestión que no se incorpora en el presente apartado, sin que sepamos, a ciencia cierta, pues no aparece su justificación, si se trata de un mero olvido o error, o estamos ante una decisión del legislador.

8.22.- **Artículo 23:** En el apartado primero se definen las actuaciones de transformación urbanística como *“aquellas que, sin contradecir las determinaciones, previsiones o directrices de los instrumentos de ordenación tienen por objeto alterar la ordenación o la urbanización de determinados terrenos o ámbitos”*. Pues bien, como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional (SSTC 161/2019, FJ 5 y 141/2014, FJ 8, entre otras), las actuaciones de transformación urbanística y



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 38/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

actuaciones edificatorias, que se regulan con carácter básico en los artículo 7 y siguientes TRLSRU, no constituyen por sí mismas regulación urbanística ni imponen modelo alguno a las Comunidades Autónomas, si no que son conceptos de carácter meramente instrumental para llevar a efecto lo dispuesto en la regulación urbanística, quedando legitimado el Estado para regular este instrumento por cuanto contribuye a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo y, en consecuencia, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes.

Expuesto esto anterior, y en tanto que instrumento para la ejecución de los dispuesto en los planes urbanísticos, la actuación de transformación urbanística no constituye un instrumento de ordenación propiamente dicho sino que se incardina en la competencia administrativa de ejecución urbanística. Se entiende pues que la ordenación de la actuación, tanto general como detallada, en los planes correspondientes será presupuesto previo y necesario para el inicio de la misma, señalando en este sentido el artículo 7.4 TRLSRU que “a los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas”.

Por otra parte, y desde el punto de vista de su naturaleza jurídica por tanto, la resolución por la cual se aprueba la delimitación de la actuación urbanística, y a la cual se refiere el precepto siguiente, tendría la naturaleza de acto administrativo, no pudiendo ir en contra de lo establecido en una disposición de carácter general, como sería el correspondiente instrumento de ordenación urbanística.

En este sentido, no parece conforme con la legislación básica que estas actuaciones puedan alterar la ordenación, por lo que proponemos una definición conforme a la cual las actuaciones de transformación urbanística serían aquellas que, sin contradecir las determinaciones, previsiones o directrices de los instrumentos de ordenación general, tienen por objeto, previo su desarrollo en la forma prevista en este Título, ejecutar la ordenación o la urbanización de determinados terrenos o ámbitos.

Debemos señalar también que este precepto no incluye entre las actuaciones de transformación urbanística las denominadas actuaciones de dotación, a las que se refiere el apartado primero, letra b, del artículo 7 TRLSRU.

8.23.- **Artículo 24:** El apartado primero de este artículo utiliza la expresión de actuaciones de “reforma o renovación de la urbanización” para referirse a las actuaciones “de reforma interior”, a las que se acaba de hacer referencia en el artículo 23, apartado segundo. Para mayor claridad y precisión del precepto es aconsejable que el precepto que comentamos mantenga esta terminología quedando redactado su inciso primero como sigue: “...y las de mejora urbana y reforma interior al Plan de Ordenación Urbana”. A su vez, este apartado primero viene a establecer en su primer inciso un criterio general conforme al cual la delimitación de estas actuaciones corresponde bien al Plan General de Ordenación Municipal o al Plan Básico de Ordenación Municipal, bien al Plan de Ordenación Urbana,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 39/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

según los casos que allí se indican. Sin embargo, el segundo introduce la posibilidad de que dicha delimitación de las actuaciones pueda hacerse por los instrumentos de ordenación urbanística detallada, conforme a las determinaciones del Plan General. Pues bien, conforme a la redacción actual estaríamos ante dos vías alternativas para llevar a cabo la delimitación de estas actuaciones. Sin embargo, en aplicación del principio de seguridad jurídica, y una vez sentado en el inciso primero que la delimitación de estas actuaciones corresponde a los instrumentos de ordenación general, la norma debe establecer en qué supuestos y condiciones podrá aplicarse la regla especial, a saber, que la delimitación se haga en la ordenación detallada conforme a las determinaciones del planeamiento general. Por ello el inciso segundo de este apartado primero debería principiar indicando que estamos ante una regla especial, por ejemplo así: “Excepcionalmente y conforme a las determinaciones que en estos instrumentos se contengan...”.

El apartado segundo de este precepto regula el contenido de la propuesta de delimitación, indicando que la misma contendrá unas bases orientativas “para la ordenación y ejecución de la actuación de transformación urbanística”. Reiteramos en este punto que el legislador básico regula la actuaciones de transformación urbanística como un concepto instrumental al ordenamiento urbanístico y que facilita su ejecución, por lo que se presupone que la actuación ha de estar previamente ordenada en el instrumento urbanístico correspondiente. En consecuencia, se propone que se sustituya el término “ordenación” por el más adecuado de “desarrollo” o si se quiere “ordenación detallada”, refiriéndose el precepto en este punto a bases orientativas “para el desarrollo” o “para la ordenación detallada” y ejecución de la actuación de transformación urbanística. Por otro lado, este precepto abunda injustificadamente en términos que introducen imprecisión en cuanto al contenido de la propuesta y, por ende, en el análisis de su viabilidad. Tal es el caso de los términos “bases orientativas”, “estimación” o “de modo aproximado”. Se propone al respecto la siguiente redacción de este apartado segundo: “La propuesta de delimitación contendrá las bases para el desarrollo y ejecución de la actuación de transformación urbanística así como un presupuesto de los costes de urbanización y los plazos de ejecución con detalle suficiente para calcular los gastos imputables a la actuación y los criterios de distribución entre los afectados”.

De conformidad con lo dispuesto en la letra a) del apartado tercero, la iniciativa para presentar la correspondiente propuesta de delimitación corresponderá a la Administración Pública, de oficio, o a solicitud de cualquier persona física o jurídica, incluidas las personas propietarias. Sobre este particular debe tenerse en cuenta la normativa básica contenida en el TRLSRU, cuyo artículo 8.1 reserva la iniciativa de propuesta de ordenación a los propietarios, quedando excluidos en consecuencia los particulares no propietarios. En efecto, el artículo 8.1 TRLSRU, de carácter básico, dispone lo siguiente: *“la iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios”*. Por lo que el Anteproyecto en este punto debe respetar lo dispuesto por la normativa básica, y en consecuencia, limitar la iniciativa para presentar la propuesta a las Administraciones Públicas y a los propietarios. Distinto es que personas físicas o jurídicas diferentes de los propietarios puedan participar en las actuaciones de transformación urbanística pero para ello será necesario que previamente dicha actuación haya sido reconocida como de iniciativa pública, debiendo



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 40/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

añadirse a esto anterior que, en tal supuesto, dicha participación por parte de los empresarios deberá hacerse a través de un procedimiento que garantice los principio de transparencia, publicidad y concurrencia. Así lo dispone el artículo 9.2 TRLSRU, del tenor siguiente: *“En los supuestos de ejecución de las actuaciones a que se refiere este capítulo mediante procedimientos de iniciativa pública, podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia”*.

Pues bien, es en estos supuestos de iniciativa pública de las actuaciones de transformación urbanística, por contraposición a los supuestos de iniciativa privada que correspondería a los propietarios, donde la norma básica reconoce a los particulares, sean o no propietarios, el derecho a redactar y presentar a tramitación el instrumento de ordenación correspondiente, en los términos previstos en el artículo 9.7 TRLSRU, conforme al cual *“tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se les faciliten, por parte de los Organismos Públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa”*.

Este derecho que tienen los particulares, propietarios o no, a participar en las actuaciones de transformación urbanística, redactando y presentando a tramitación el plan correspondiente, y el cual no debe confundirse con la iniciativa de propuesta de ordenación, reservada sólo a los propietarios, se enmarca en un supuesto de iniciativa pública con participación privada.

El apartado tercero, en su letra a, debe respetar esta distinción que se hace en la norma básica, reservando la iniciativa de propuesta a los propietarios. Por su parte, y en cuanto a la participación de los no propietarios, no queda claro en el Anteproyecto en qué momento ha optado la Administración actuante por una iniciativa pública con participación privada, presupuesto este que entendemos que es el habilitante, de acuerdo con la normativa básica, para que los particulares no propietarios puedan participar en el proceso.

Igualmente, y de conformidad con el precepto básico anteriormente transcrito, consideramos necesario que se incluya un nuevo apartado, específicamente referido a estos supuestos de iniciativa pública con participación privada, estableciendo las reglas oportunas a fin de que en el procedimiento que se desarrolle reglamentariamente quede garantizado que la libertad de empresa se sujeta a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

El apartado tercero, en su letra b), debe indicar para mayor claridad que el informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo es preceptivo. Valórese por



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 41/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

su parte que dicho informe sea además vinculante, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 63 del borrador, las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común podrían no estar delimitadas en el Plan General de Ordenación Municipal, limitándose este a establecer criterios y directrices al respecto.

El apartado tercero, en su letra c), distingue, por un lado, los procedimientos con acuerdo de inicio, cuando la iniciativa sea pública, en cuyo caso el transcurso de los seis meses desde el acuerdo de oficio sin haberse resuelto el procedimiento será determinante de la caducidad del mismo, y por otro, los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, en cuyo caso, y una vez transcurridos los seis meses, la solicitud podrá entenderse desestimada. Téngase en cuenta de nuevo aquí lo dispuesto por el legislador básico en este punto, conforme a lo anteriormente señalado, de modo que la propuesta de los interesados no propietarios ha de quedar enmarcada en el seno de una iniciativa pública. De acuerdo con esto, la redacción de este apartado c) in fine debería ser "...y en los iniciados a solicitud de los propietarios legitima a los mismos para entenderla desestimada por silencio".

8.24.- **Artículo 25:** El apartado primero de este artículo, en su primer párrafo, al referirse a los instrumentos de ordenación debe especificar el instrumento o instrumentos de ordenación urbanística a los que corresponde establecer respecto de las actuaciones de transformación urbanística las áreas de reparto, así como el aprovechamiento medio que les corresponda. Parece que este primer párrafo, en comparación con lo dispuesto en el párrafo siguiente, el cual se refiere a aquellas actuaciones delimitadas en planes de desarrollo, se estaría refiriendo a actuaciones delimitadas en planes de ordenación general, si bien sería conveniente que así se indicara expresamente para mayor claridad.

8.25.- **Artículo 27:** Debe indicar si los deberes que en este precepto se relacionan están vinculados a la propiedad o a la promoción urbanística. Puede inferirse de su lectura que el precepto se está refiriendo a deberes vinculados a la promoción de actuaciones de mejora urbana, en cuyo caso sería deseable que se hiciera la oportuna salvedad en este sentido. Por su parte, desde un punto de vista de buena técnica legislativa, no es recomendable reproducir con literalidad diferente lo dispuesto al respecto en la normativa básica estatal, concretamente, en los artículos 18 y 19 TRLSyRU, ya que ello conllevaría falta de claridad y la posible vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 Constitución Española. Consideramos recomendable en este punto que el precepto objeto de comentario se remita al régimen estatal básico, limitándose a recoger aquellos deberes, o especificaciones de los mismos, que se establezcan ex novo en la norma autonómica.

8.26.-**Artículo 28:** Indica este precepto en su apartado segundo que "se deberán promover" actuaciones de reforma interior en el supuesto que en dicho precepto se señala. La expresión entrecomillada no se considera acertada puesto que va a depender de un presupuesto previo cual es la forma de gestión, iniciativa pública o privada, que haya previsto la Administración para la actuación de que se trate. Se aconseja sustituir dicha expresión por la más correcta de "En los términos previstos en el artículo 24, se podrán proponer...". Nos remitimos en este punto a lo ya señalado con anterioridad respecto del artículo 24.3, apartado a, donde se ha fundamentado que el legislador básico distingue entre iniciativa de propuesta de ordenación, que queda reservada a los propietarios (artículo 8.1



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 42/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

TRLSTRU), y derecho de participación en las actuaciones de transformación urbanística de iniciativa pública con participación privada, redactando y presentando para su tramitación el plan correspondiente, que corresponde a los particulares, propietarios o no (artículo 9.7 TRLSTRU).

8.27.- **Artículo 29:** Respecto de este precepto nos remitimos a lo ya señalado en relación con el artículo 27.

8.28.- **Artículo 30:** En relación con este precepto, por el cual se regulan las actuaciones de nueva urbanización, debemos resaltar la importancia que en el contexto del Anteproyecto cobran estas actuaciones por cuanto es a través de la mismas que se transforma el suelo, pasando de la condición de rústico a la de suelo urbanizado. Esta importancia se intensifica por el hecho de que en el nuevo texto desaparece la categoría de suelo urbanizable. Pues bien, el espacio físico sobre el que pueden proyectarse estas actuaciones de nueva urbanización es el suelo rústico común, el cual se relaciona en el artículo 13 del Anteproyecto como una categoría que podríamos denominar residual. En efecto, después del suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial, y del suelo rústico preservado, el precepto se refiere al suelo rústico común como aquel que incluye el resto del suelo rústico del término municipal. Dicho suelo rústico común quedaría englobado en el apartado 2^a del artículo 21 TRLSTRU, de carácter básico, donde se califica como suelo en situación de rural “el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente” y debe resaltarse que a dicho suelo le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 3 de la citada norma básica, bajo la rúbrica “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”, y por ende, lo dispuesto en el artículo 20.1, letra a, del mismo texto, y también de carácter básico, conforme al cual, para hacer efectivo el principio anterior, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural. A este respecto ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 86/2019, FJ 8, lo siguiente: *“La simple lectura del artículo 20.1 a) TRLSTRU pone de manifiesto que el mismo no impone con carácter básico una previa planificación; ni esta es su finalidad, ni por otra parte podría hacerlo de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta. El precepto se limita a establecer un criterio básico para la utilización del suelo —urbanizar “el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural”—. Criterio que deberá ser asumido, en su caso, tanto por el legislador urbanístico autonómico, como por la propia administración planificadora en el contenido específico de cada uno de los instrumentos de planificación territorial y urbanística previstos”*.

Señalado esto anterior, el precepto objeto de comentario, en su apartado primero, primer párrafo, permite que pueda ser urbanizado el suelo rústico común cuando resulte necesario para atender y garantizar las necesidades “de crecimiento urbano, de la actividad económica o para



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 43/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

completar la estructura urbanística”. De conformidad con todo lo expuesto, consideramos excesivamente amplio el supuesto en el cual el legislador autonómico permitiría el paso de suelo rústico a suelo urbano, por lo que sería deseable que este apartado acote con mayor precisión el supuesto.

En este mismo sentido, consideramos conveniente que el segundo párrafo de este mismo apartado sustituya la conjunción “o” por “y” de tal manera que una actuación de nueva urbanización deba estar justificada *“por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda y por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible”*.

8.29.- **Artículo 31:** En relación con este precepto, si bien en este caso sí se especifica que los deberes allí enumerados están vinculados a la promoción de la actuación, nos remitimos desde el punto de vista de la técnica legislativa a lo ya señalado en relación con los artículos 27 y 29.

8.30.- **Artículo 32:** En el apartado 1, incluye la movilización de recursos, oportunidades y potencialidades como elemento definidor de la función pública de ordenación del territorio, elemento que se encuentra en consonancia con la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983), cuando señala que resulta necesario que *“las diferentes autoridades que participan en la política de ordenación del territorio dispongan de competencias para decidir y ejecutar, así como de medio económicos suficientes”*.

En el apartado 3, subapartado a), parecería, en consonancia con un objetivo de sostenibilidad del aprovechamiento que habría que sustituir la expresión “máximo aprovechamiento”, por el de “óptimo aprovechamiento”.

8.31.- **Artículo 33:**

8.31.1.- En el apartado 3, se debería eliminar la expresión “en los casos”, pues no está prevista en nuestro Ordenamiento jurídico la exclusión de la evaluación ambiental estratégica a los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la materia ordenación del territorio urbano y rural (art. 6.1.a) Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, LEA en adelante), no encontrándose en ninguno de los supuestos que quedan excluidos ex lege según el art. 8.1 LEA. En todo caso, quedarán, al menos, sujetos a la EAE simplificada ex art. 6.2.c) LEA, en la que se determinará mediante la emisión del informe ambiental estratégico, si el plan debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria o si no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente. Por ello, a lo sumo, se recomienda ultimar el inciso con la expresión *“de acuerdo con lo previsto en la legislación ambiental”*.

8.31.2.- En el apartado 5, no parece adecuado que, en caso de discrepancias entre los distintos documentos de los instrumentos de ordenación territorial, debiera prevalecer la Memoria de Ordenación respecto la Normativa, que como recuerda el art. 12.e) LOTA contiene las determinaciones,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 44/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de las que depende el grado de vinculación de los Planes de Ordenación del Territorio (art. 20 LOTA, lo que ahora reproduce tanto el art. 5 como el art. 54.1 A-LISTA).

8.32.- Artículo 34:

8.32.1 Por razones de ubicación sistemática, al referirse al sistema de información no solo territorial, sino urbanística, debería de buscarse otro emplazamiento adecuado para ello.

8.32.2 En el apartado 3, se recomienda sustituir la expresión “*Administración autonómica y local*” por la de “*Administraciones Públicas*”.

8.33.- Artículo 35:

8.33.1.-En el apartado 2, se recomienda modificar el apartado con el siguiente tenor “(…) *debe de ser objeto de una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas, la legislación sectorial que pudiese afectar a la misma y con un desarrollo sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. Se prestará especial atención a la adopción de medidas que puedan contribuir a la adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, así como a la mitigación de factores que acentúen el mismo*”. Piénsese que, respecto la primera modificación propuesta, los planes de ordenación de recursos naturales de los espacios naturales protegidos prevalecen respecto los demás instrumentos de ordenación ex art. 19.2 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB, en adelante).

Asimismo, se recomienda fijar cómo se van a integrar, relacionar, jerarquizar estas directrices para la protección del litoral con el resto de instrumentos de ordenación de las distintas Administraciones Públicas, incluidos los propios de ámbito autonómico.

8.33.2.- En relación con el apartado 3, debería de analizarse cómo es posible implantar actos, usos y actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico incluido en el espacio litoral en ausencia de instrumento de ordenación territorial, o, no estando expresamente previstas en el mismo.

8.33.3.- En relación con el apartado 4, habría de tenerse en cuenta lo expuesto a continuación.

Debe interpretarse necesariamente de conformidad con el art. 25 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC, en adelante), de modo que no podrían entenderse compatibles con las mismas los usos, actos y actuaciones de transformación urbanística contempladas en dicho precepto básico. En este sentido, de acuerdo con el FJ 10º de la STC 161/2019, de 12 de diciembre:

“Las prohibiciones referidas a la zona de servidumbre de protección, que tienen la finalidad de proteger los valores naturales y paisajísticos del demanio, son normas de legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el transitorio. Conforme a la doctrina constitucional [entre otras, SSTC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991, 149) , FJ 8 a); 198/1991, de 17 de octubre (RTC 1991, 198) , FJ 3 f); 233/2015, de 5 de noviembre (RTC 2015, 233) , FFJJ 8 y 16, y 6/2016, de 21 de enero (RTC 2016, 6) , FJ 4 a)],



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 45/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

en ambos casos se trata de regulaciones que el Estado puede legítimamente adoptar en cuanto con ellas fija, en atención a la tutela de los intereses ambientales y de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, un marco que ha de ser respetado por la legislación autonómica.

Por tanto, si el silencio de la norma acerca del respeto a las limitaciones a la edificación que deriva de la legislación estatal de costas se interpretase en el sentido de que el incremento de edificabilidad que regula puede acordarse al margen de dichas limitaciones, la norma sería inconstitucional, tal como los actores denuncian.

Sin embargo, como recuerda la STC 20/2017, de 2 de febrero (RTC 2017, 20) , FJ 9, en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, han de tenerse en cuenta dos precisiones. La primera, que “es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (SSTC 14/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 14) , FJ 5 y 17/2016, de 4 de febrero (RTC 2016, 17) , FJ 4), de modo que “siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal” (STC 185/2014, de 6 de noviembre (RTC 2014, 185) , FJ 7). La segunda precisión se refiere a que la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

Ambas circunstancias concurren en el presente caso.

El silencio de la norma impugnada no puede interpretarse en un sentido excluyente de los mecanismos que el Estado ha previsto para acomodar el ejercicio de las competencias autonómicas con las medidas adoptadas para la protección del dominio público marítimo-terrestre. En tal sentido, nada hay en el precepto recurrido que impida que, en la elaboración de los necesarios planes especiales o estudios de detalle a los que se refiere el apartado seis del precepto, resulte de aplicación la legislación estatal en materia de costas [art. 112 a) de la Ley 22/1988], en lo relativo al informe preceptivo y vinculante que ha de emitir la administración del Estado sobre planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22/1988 y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación [al respecto, STC 149/1991, FJ 7 A) c) y D) a)]. De este modo, es posible evitar la colisión de las competencias estatales y autonómicas cuando ambas actúan, simultáneamente, sobre la zona de la servidumbre de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 46/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

protección, preservando así las prohibiciones que, por razones medioambientales ha establecido el Estado.

Así entendido, el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducido por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, no incurre en la vulneración constitucional que los recurrentes denunciaban. Esta interpretación se llevará al fallo”.

8.34.- **Artículo 36:** En relación con el apartado 2, siendo conceptual y competencialmente ámbitos distintos, no parecería que los instrumentos de ordenación urbanística general pudieran ser donde debieran desarrollarse las políticas de ordenación territorial, incluso en ausencia de determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

8.35.- **Artículo 37:** En el apartado 1, a efectos de evitar la repetición de definiciones o contenido que aparecen reflejadas en otras normas jurídicas (lex repetita), podría prescindirse de la repetición de la definición que aparece en el art. 1.a) Convenio Europeo del Paisaje.

En relación con el apartado 2, advertiremos cómo debe velarse por la interacción de la política del paisaje con los instrumentos de planificación ambiental, especialmente con los planes de ordenación de recursos naturales que tienen prevalencia respecto el resto de instrumentos de ordenación sectorial ex art. 19.2 LPNB.

8.36.- **Artículo 38:** En el apartado 2, debería de señalarse, al menos, qué Administración Pública y/u órgano resulta competente para su aprobación.

8.37.- **Artículo 39:** En el apartado 2, en el subapartado e), se sugiere modificar la expresión “corporaciones locales” por “el resto de Administraciones Públicas”.

8.38.- **Artículo 41:** En relación con el apartado 3, advertiremos que resultaría redundante mencionar “las Corporaciones Locales y de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas”.

En el apartado 4 se recomienda señalar el plazo y los efectos de la posible no emisión en plazo de los informes.

8.39.- **Artículo 44:** En el apartado 1, en el subapartado a), se recomienda añadir un inciso final “durante la vigencia del Plan”, en los términos del vigente art. 11 LOTA.

En relación con el apartado 2, en el subapartado e), a efectos de una mayor precisión gráfica, se recomienda la utilización de cartografía y/u ortografía georreferenciada, debiendo analizarse si sería recomendable fijar una escala homogénea para la planimetría.

8.40.- **Artículo 45:** En el apartado 5 se sugiere la supresión del mismo, ya que dicha participación pública ha de sujetarse a las previsiones del art. 133.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, al



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 47/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

tratarse de disposiciones de carácter general, en la que además de lo señalado en este apartado, se prevé dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Por tanto, o se reproducen los trámites preceptivos que aparecen en la norma básica, o bien, se decide por su remisión al mismo (o incluso, como recomendamos, para evitar el fenómeno de *lex repetita*, su supresión).

8.41.- Artículo 46:

8.41.1 Se recomienda una alteración de la denominación de dicho nomen iuris, pues parecería que la gestión territorial, genéricamente, entronca de manera más natural con la competencia de urbanismo.

8.41.2 Resulta necesario una regulación de los principales hitos del contenido, alcance y tramitación, sin que parezca que quepa diferirlo todo a la vía reglamentaria.

8.42.- Artículo 50:

8.42.1 Por razones de seguridad jurídica, se recomienda la formulación de un Anexo donde aparezcan, si quiera a título enunciativo, las actividades de intervención singular con incidencia supralocal que pudieran declararse de Interés Autonómico, a semejanza del Anexo II LOTA.

8.42.2 En el subapartado c) del apartado 5 se recomienda sustituir el término licencia por el de “acto de control preventivo municipal”, por si, en su caso, hubiese supuestos de actuaciones de carácter privado sujetas, en este contexto, a declaración responsable.

8.43.- **Artículo 52:** En relación con los apartados 1 y 3 habría de tenerse en cuenta lo expuesto a continuación.

Por un lado, tal como se ha expuesto en el artículo 50 A-LISTA, por razones de seguridad jurídica, se recomienda la formulación de un Anexo donde aparezcan, si quiera a título enunciativo, actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, lo que conlleva una mayor concreción del ámbito material de aplicación. En este sentido, no parece que quedase claro su ámbito de aplicación con una simple remisión al artículo 21.2 A-LISTA, puesto que el tenor de este precepto con relación al art. 52 no termina de poder ser interpretado de manera sistemática y coherente.

Por otro, bajo el prisma de la adecuada colaboración, cooperación y respeto al principio de lealtad institucional, parecería contrario al orden de distribución constitucional de competencias que la materia “ordenación del territorio” pudiese condicionar mediante un informe vinculante (y, en caso de su no emisión, debiendo entenderse desfavorable) las competencias estatales sectoriales cuando éstas dispongan de un título más específico. En este sentido, la STC 46/2007, de 1 de marzo señala que “en consecuencia, previa la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 48/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

impidan su ejercicio”. Incluso, añade que “el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 A)”.

Con mayor claridad, la STC 204/2002, de 31 de octubre, señala, sobre un supuesto similar, que la implantación de actuaciones de la Administración General del Estado «*serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo*». Respecto a informes de este signo, hemos declarado en caso similar que no puede pretenderse que sean vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas (STC 40/1998 [RTC 1998, 40] , F. 34).”

8.44.- **Artículo 53:** Se regula la suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística.

Esta novedad se establece de modo análoga a la prevista en el régimen de protección cautelar de los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos ex art. 23 LPNB, si bien, debe de tenerse en cuenta que ésta se predica respecto de actos, mientras que esta novedad se proyecta sobre instrumentos de planeamiento, condicionando las competencias municipales que coexisten con las autonómicas. Como señala la Sentencia 258/2011, de 7 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (rca 113/2010) “la autonomía municipal está constitucionalmente garantizada, pero ello no significa que los instrumentos de ordenación del territorio, que lo son a la vez de ordenación urbanística, no puedan y deban vincular a esta - v. artículo 33 de la Ley 5/2006, de 2 mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja”.

Empero el respeto al principio de autonomía local, so pena de petrificar el modelo de ciudad de manera prolongada, exige que dicha redacción preceptúe los criterios de motivación, prudencia y proporcionalidad en el uso de la presente cláusula potestativa e, incluso en el caso de no resultar afectada íntegramente la ordenación territorial, se pudiera permitir la aprobación parcial de aquellos ámbitos que no tienen esa trascendencia supralocal, previo informe favorable de la Consejería competente en la materia, como parece deducirse del primer inciso del segundo apartado.

Finalmente, debe dejarse constancia de que la redacción actual parece referirse en los apartados primero y segundo a la suspensión de la tramitación de la modificación del instrumento de planeamiento urbanístico, mientras que el apartado tercero parece referirse a la suspensión de los contenidos de las innovaciones.

8.45.- **Artículo 55:** En el apartado 2 se prevé la aplicación directa de las determinaciones de los planes en cuestión respecto de los instrumentos jerárquicamente subordinados, en el caso de no



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 49/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

adaptación en los plazos señalados, lo que igualmente requerirá un juicio de proporcionalidad, caso a caso, en el establecimiento de dicho plazo.

8.46.- **Artículo 61:** En relación con lo dispuesto en sus apartados primero y segundo, y sin perjuicio de que las directrices que allí se señalan deban tenerse en cuenta con carácter general siempre que se ejercite la competencia de ordenación urbanística por los poderes públicos, resulta conveniente que se identifiquen con claridad los instrumentos de ordenación urbanística que de manera específica habrán de cumplir con las señaladas directrices, incluyendo las determinaciones que en dichos apartados se establecen, que a criterio de este Gabinete Jurídico serían en todo caso los instrumentos de ordenación urbanística general.

Además, y concretamente respecto del apartado primero, y en relación a la referencia que hace in fine "...debiendo los nuevos crecimientos cumplir con lo establecido en el artículo 30", nos remitimos a lo ya señalado en relación con este precepto en el sentido de que los nuevos crecimientos se justifiquen por su interés público y social y teniendo siempre y en todo caso en cuenta la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible.

Respecto del apartado tercero, y en relación con las actuaciones de nueva urbanización "que se prevean o se posibilite delimitar" nos remitimos a lo ya señalado respecto del artículo 24. Es decir, este apartado permite que el Plan General de Ordenación Municipal no delimite las actuaciones de nueva urbanización sino que simplemente establezca "criterios y directrices" al respecto. Tampoco el precepto determina en qué deban consistir tales criterios o directrices, limitándose a indicar que "deberán garantizar, en todo caso, una adecuada equidistribución de cargas y beneficios". Consideramos que estos criterios y directrices deberán garantizar también y en todo caso el adecuado equilibrio entre el derecho de propiedad privada y la libertad de empresa respecto de estas actuaciones de transformación que no quedan delimitadas en el Plan. Recordamos lo expuesto en relación con el artículo 24, con fundamento en la normativa básica, en el sentido de que para iniciar una actuación de transformación urbanística y, más concretamente, para la participación de los particulares no propietarios, es necesario que la Administración competente haya optado por la iniciativa pública con participación privada. Entendemos que tales criterios y directrices deben quedar desarrollados en el texto legal a fin de que queden garantizados los extremos antes indicados. Sobre esta cuestión volveremos en relación con el artículo 63, relativo al Plan General de Ordenación Municipal.

El apartado cuarto, en su segundo inciso, regula la reserva de un 10% de la superficie total para zonas verdes en las actuaciones de nueva urbanización. Es criticable este inciso por cuanto lo que en él se regula debería encuadrarse en el régimen de las actuaciones de transformación urbanística y, por tanto, en el Título II del Anteproyecto, y más específicamente en su artículo 31, relativo a los deberes de la promoción de las actuaciones de nueva urbanización. De hecho, el artículo 18.1 TRLSRU, de carácter básico, regula esta reserva de suelo para zonas verdes como un deber vinculado a la promoción de actuaciones urbanísticas. Por su parte, este apartado cuarto in fine permite modular reglamentariamente la reserva del 10% que allí se establece para zonas verdes en función de las características del municipio, siendo deseable que se precisase más en la norma el supuesto habilitante para que el reglamento module esta reserva. En este línea, podría indicarse "...*pudiéndose*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 50/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

modular reglamentariamente cuando, en función de las características del municipio, se cuente con una alternativa equivalente que haga innecesaria la reserva”.

En relación con el apartado quinto cabe hacer la misma crítica que desde el punto de vista sistemático se ha hecho respecto del apartado anterior por cuanto lo que allí se establece pertenece al régimen de las actuaciones de nueva urbanización, por lo que tendría una ubicación más adecuada en dicho precepto. De mantenerse este apartado, debería indicarse al menos, y puesto que el artículo 61 está llamado a regular las directrices de ordenación urbanística, el instrumento de ordenación al cual corresponde concretar esta reserva.

El apartado sexto, relativo al subsuelo, permite en los términos que en dicho apartado se señalan, que pueda destinarse el subsuelo a aparcamientos y otro tipo de dotaciones privadas manteniéndose en superficie el uso dotacional público. Respecto de este apartado cabe hacer las siguientes observaciones: a) el supuesto previsto será procedente no sólo cuando se acredite un mejor funcionamiento en términos sociales y económicos de las dotaciones públicas del municipio sino que además deberá quedar debidamente garantizada la protección del bien de dominio publico en su integridad así como el uso o servicio público que vaya a desenvolverse en la superficie. b) Debe indicarse el instrumento o instrumentos a los que concierne esta directriz. c) En cuanto a la utilización de fórmulas de colaboración público-privadas, se entiende que en relación con la explotación del subsuelo, se considera más adecuado no predeterminar este régimen de explotación para todos los supuestos, por lo que se propone añadir el término “en su caso” de tal forma que el apartado indique “...utilizando, en su caso, fórmulas de colaboración público-privadas...”. d) En cuanto al inciso último, relativo a la posibilidad de desafectar el subsuelo, debe suprimirse por no ser objeto de regulación de una norma urbanística. En efecto, y una vez posibilitada por el instrumento de ordenación urbanística los usos distintos e independientes de suelo y subsuelo, la desafectación o previa segregación de este último como finca independiente se hará de conformidad con lo previsto en la normativa patrimonial que resulte de aplicación.

8.47.- **Artículo 63:** El Plan General de Ordenación Municipal, al que se refiere la Exposición de Motivos como aquel instrumento con el se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo, presenta en el Anteproyecto un objeto más indefinido que en la LOUA, señalando el apartado primero que este instrumento “tiene por objeto establecer el modelo general de ordenación del municipio”. El correlativo artículo 8.1 LOUA se refiere al equivalente Plan General de Ordenación Urbanística como aquel que establece la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organiza la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo. Por su parte, y sin perjuicio de que en su apartado primero se establecen una serie de extremos que habrá de comprender el Plan, es lo cierto que en el precepto que comentamos se renuncia a establecer una serie de determinaciones relativas a la ordenación estructural, es decir, aquella que define la estructura general y orgánica del modelo urbanístico-territorial propuesto. Debe tenerse en cuenta en este sentido que tal y como señala el artículo 4.2 TRLSRU, de carácter básico, la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística debe garantizar la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 51/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

por cualesquiera sujetos, públicos y privados. Hecha esta consideración anterior, cabe poner de manifiesto que la opción de legislador de no regular con más detalles determinados contenidos mínimos esenciales del Plan, así como el hecho de no calificarlos de ordenación estructural puede suponer una merma en el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de sus competencias urbanísticas en el sentido expuesto, teniendo en cuenta además, como veremos más adelante, que como novedad en el Anteproyecto, la aprobación definitiva de este Plan deja de corresponder a la Comunidad Autónoma, sustituyéndose por un informe preceptivo y vinculante. Nos remitimos en este punto a lo señalado en la consideración jurídica 8.52.1 del presente informe, en relación con la configuración que hace el anteproyecto de las competencias autonómicas en materia de planeamiento.

Dicho esto, y de un modo más particular en relación con el precepto que comentamos, el apartado primero en su letra e) establece que el Plan debe comprender “los criterios y directrices” para las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común que no queden delimitadas en el propio Plan, pero no define el Anteproyecto, como ya hemos señalado con anterioridad, qué deba entenderse por tales criterios y directrices, ni cuál ha de ser el contenido de los mismos. Consideramos que si se admite, como es el caso, que estas actuaciones de nueva urbanización no estén delimitadas con el suficiente detalle en el Plan, tales criterios y directrices deberán ser lo suficientemente detallados como para permitir que sea en este plan, y no en un plan de desarrollo posterior, donde quede debidamente articulado el equilibrio entre el derecho de propiedad de estos suelos y la libertad de empresa, de conformidad con las bases estatales en esta materia.

El apartado primero, en su letra f), se refiere a las actuaciones de nueva urbanización “que se estimen convenientes o necesarias”. Teniendo en cuenta la literalidad del artículo 30, así como las observaciones hechas al respecto, consideramos que debe suprimirse el término “convenientes”.

En relación con su apartado segundo, procede indicar que aquellas determinaciones del Plan a las que se atribuye carácter normativo por estar referidas al suelo rústico deberían estar reguladas con más detalle. Por su parte, el inciso segundo de este apartado hace referencia a las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, no sabemos si a las delimitadas o a las no delimitadas o a ambas. En cualquier caso, y tratándose de suelo rústico dichas determinaciones merecen también la calificación de normativas.

8.48.- **Artículo 64:** La regulación de este Plan es similar a la que se contiene en el artículo 11 LOUA, señalándose en el apartado segundo, al igual que en el texto vigente, que este Plan comprenderá las determinaciones propias de los Planes Generales de Ordenación Municipal que sean adecuadas para el cumplimiento de su objeto específico. Sin embargo, y a diferencia de la norma actual, en la cual se regulan con detalle las determinaciones de ordenación estructural y de ordenación detallada del Plan General, debe tenerse en cuenta que la regulación que ahora se propone es sensiblemente más reducida e imprecisa por lo que el apartado segundo de este precepto, si bien de la misma literalidad que el correspondiente de la LOUA, podría considerarse una remisión en blanco al reglamento. En consecuencia, consideramos que este precepto debe regular los contenidos mínimos esenciales de este Plan.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 52/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.49.- **Artículo 65:** Por las mismas razones expuestas con anterioridad, este precepto debe regular un contenido mínimo, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario, que garantice a nivel legal el objeto del Plan.

8.50.- **Artículo 66:** En su apartado primero incluye determinaciones que pueden tener la consideración de ordenación estructural del municipio. De hecho, la Exposición de Motivos se refiere a un “sistema dual de planeamiento” integrado por el Plan General de Ordenación Municipal y este Plan de Ordenación Urbana, refiriéndose a este último como “instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de regeneración y rehabilitación de esta”. Nos remitimos en este punto a lo señalado en la consideración jurídica 8.52.1 del presente informe en relación con la configuración que hace el anteproyecto de las competencias autonómicas en materia de planeamiento, siendo inexcusable en este punto poner en relación el artículo objeto de comentario con lo dispuesto en el artículo 75.2.b), al que luego nos referiremos, por cuanto la intervención de la Comunidad Autónoma en relación con este Plan queda reducida a la emisión de un informe preceptivo y no vinculante.

Este apartado primero, en su letra f), distingue entre actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística, introduciendo confusión en cuanto a estos conceptos, siendo así que, en coherencia con lo señalado en el artículo 24.1, debería referirse a actuaciones de transformación urbanística de mejora urbana y de reforma interior.

8.51.- **Artículos 67 y 68:** En relación con ambos planes, y en la medida que contengan determinaciones que afecten a la ordenación estructural de la ciudad no incluidos con el suficiente detalle en el Plan General de Ordenación Municipal, deberán ser estos artículos los que determinen el contenido mínimo esencial que habrán de comprender estos instrumentos de ordenación urbanística detallada, evitándose una remisión en blanco a la norma reglamentaria. Por su parte, en estos planes, por cuanto en ellos se puede establecer la delimitación y ordenación detallada, así como la programación de actuaciones de transformación urbanística, se deberán respetar los criterios y directrices establecidos al respecto, ya sea en el Plan General de Ordenación Municipal o en el Plan de Ordenación Urbana. Como ya se ha señalado, dichos criterios y directrices habrán de ser lo suficientemente explícitos y concretos como para garantizar el adecuado equilibrio entre los derechos que integran la propiedad del suelo y la libertad de empresa, con sujeción a lo dispuesto en las bases estatales respecto de este punto.

8.52.- Artículo 75:

8.52.1.- En su apartado primero atribuye a los Ayuntamientos la competencia para tramitar y aprobar, con carácter general, todos los instrumentos de ordenación urbanística, en consonancia con lo señalado en la Exposición de Motivos, en la cual se establece como uno de los objetivos de esta nueva norma llevar a cabo un reparto de competencias basado en el reconocimiento pleno de las competencias locales en materia de planeamiento urbanístico. Pues bien, en relación con este punto cabe resaltar que este reconocimiento de competencias locales en materia de planeamiento urbanístico, que en ocasiones y como veremos va más allá del reconocimiento de las funciones propias integrantes de la autonomía local constitucionalmente garantizada, no puede suponer en ningún caso



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 53/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

una renuncia por parte de la Comunidad Autónoma a las competencias que en esta materia le corresponden y que tienen que ver con la preservación y garantía del interés supralocal subyacente en el planeamiento. Dicho esto, resulta de interés realizar una reflexión y valoración jurídica sobre cómo quedan configuradas en el borrador sometido a informe las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de planeamiento. Para ello nos referiremos, en primer lugar, al nuevo esquema que respecto del planeamiento establece el Anteproyecto; y en segundo lugar, abordaremos de forma más concreta la competencia autonómica en esta materia, que ya no va a consistir en la aprobación definitiva del plan sino en la emisión de un informe preceptivo y, en ocasiones, vinculante.

En efecto, por un lado, el artículo 60, relativo a los instrumentos de ordenación urbanística y complementarios, presenta una innovación sustancial respecto del régimen hasta ahora vigente, ya que no clasifica el planeamiento urbanístico en planes generales, por un lado, y planes “de desarrollo”, por otro, como realiza el artículo 7 LOUA, sino que establece dos niveles de planeamiento a los que denomina “instrumentos de ordenación urbanística general” e “instrumentos de ordenación urbanística detallada”. Se pretende con ello, tal y como se señala en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, simplificar la visión del planeamiento general como un “acumulador de contenidos y determinaciones” que venían a complicar su tramitación. De este nuevo esquema que establece la norma se infiere, como luego tendremos ocasión de corroborar respecto de los distintos planes en particular, que los instrumentos generales no van a comprender una serie detallada de contenidos y determinaciones concretas, que deban ser desarrolladas por los instrumentos del segundo nivel, sino que existen determinaciones concretas que, si bien tienen cabida en las directrices del instrumento general, se planifican por primera vez en los instrumentos detallados, los cuales no sólo desarrollan en algunas ocasiones los planes generales sino que otras los complementan, tal y como señala la Exposición de Motivos del Anteproyecto: *“este sistema dual de planeamiento, que sin duda viene a clarificar el marco actual, se complementa y desarrolla con un sistema de instrumentos de ordenación de segundo nivel”*. Debemos señalar en relación con este primer punto que, si bien es loable el fin perseguido por el Anteproyecto en el sentido de simplificar y aligerar de contenido los instrumentos urbanísticos, la nueva norma debe regular un contenido mínimo, especialmente en aquellos casos en los que, por tratarse de instrumentos de ordenación urbanística general, existen unos intereses supralocales que pueden resultar afectados. En tal caso, se considera necesario que el Anteproyecto regule con el detalle necesario aquellos contenidos y determinaciones que deben ser considerados como de ordenación estructural a fin de que el interés supralocal quede debidamente garantizado.

Por otro lado, uno de los objetivos de la nueva norma, tal y como se señala en su Exposición de Motivos, es el reforzamiento de la autonomía local, que en materia de planeamiento se traduce entre otros extremos en el hecho de que se atribuye a los Ayuntamientos, artículo 75, con carácter general la competencia para la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, señaladamente, el Plan General de Ordenación Municipal, sobre el que pesa el importante cometido de establecer el modelo general de ordenación del municipio.

Pues bien, debemos de partir en esta materia de la idea de que el reparto competencial que realiza nuestra Constitución en materia de urbanismo atribuye la competencia exclusiva en esta materia a las Comunidades Autónomas, correspondiendo al Estado únicamente intervenciones puntuales al



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 54/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

amparo de determinados títulos competenciales del artículo 149. Esta competencia autonómica exclusiva ha sido asumida igualmente con este carácter en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, cuyo artículo 56.3 dispone que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística”*. Esta competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sólo se ve limitada por el deber de respetar la autonomía local, la cual no presupone, como tiene señalado el Tribunal Constitucional, que la aprobación de los planes deba corresponder a los Ayuntamientos. En efecto, la STC 240/2006, FJ 10, señala que *“la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, «en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (F. 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, «lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación» (STC 159/2001 [RTC 2001, 159], F. 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo [RTC 1998, 109], F. 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, F. 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga «a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», y la norma cuestionada «no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado», puesto que les atribuye «competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional» (STC 159/2001 [RTC 2001, 159], F. 12)”*.

Expuesto lo anterior, la concurrencia de las dos circunstancias que hemos puesto de manifiesto, el reforzamiento de la autonomía local, por lado, que pasa a asumir con carácter general la aprobación de los planes, quedando reducida la competencia autonómica a la emisión de un informe preceptivo, y sólo en ocasiones vinculante, por un lado, y la sensible reducción del contenido y concreción de los instrumentos urbanísticos, específicamente los de carácter general, nos lleva a plantear que esta nueva configuración de las competencias autonómicas en materia de urbanismo pueda ser insuficiente para el pleno ejercicio de las políticas públicas que en esta materia corresponden a nuestra Comunidad, en los términos establecidos en el artículo 56 del estatuto, anteriormente transcrito.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 55/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En consecuencia, y como conclusión a lo anteriormente expuesto, consideramos que la limitación de la competencia autonómica a la emisión de un informe preceptivo y vinculante en relación con los instrumentos de ordenación urbanística general, debe ir acompañada de una regulación legal en la cual se establezcan con precisión los contenidos determinantes de la ordenación estructural de un municipio a fin de que esta competencia autonómica de informe sea eficiente para preservar y garantizar el interés supralocal y el modelo general de ciudad que el Anteproyecto trata de alcanzar.

Por último, téngase en cuenta que la atribución de nuevas competencias como propias de los municipios deberá realizarse de conformidad con lo establecido al respecto por el artículo 25 LBRL, cuyo apartado 3 dispone que *“las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”*. Por su parte, el apartado 4 del mismo precepto señala que *“la Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”*.

8.52.2.- Expuesto esto anterior, y en relación específicamente con el precepto que comentamos, el citado apartado primero extiende estas competencias a las “innovaciones” de los planes, debiendo observarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86, al que luego haremos referencia, la innovación puede suponer una revisión, es decir, un cambio en el modelo de ordenación establecido en el instrumento de ordenación urbanística, razón por la cual la referencia a las innovaciones del plan debería de suprimirse de este apartado, o al menos, debería sustituirse el término “revisiones” por el de “modificaciones”, de alcance más limitado, de conformidad con lo dispuesto en el ya citado artículo 86.

En relación con lo dispuesto en su apartado segundo, letra a), en cuanto a la competencia autonómica para tramitar y aprobar los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal o ámbito supramunicipal y sus innovaciones, se propone, en línea con el objetivo del legislador de reforzar las competencias locales, limitar la competencia autonómica a aquellos Planes Especiales que tengan incidencia supralocal, entendiendo que existe en estos planes un interés general por encima de lo local. Por contra, cuando el Plan Especial simplemente tenga un ámbito supramunicipal, la competencia para tramitar y aprobar podría residenciarse en los Ayuntamientos afectados, aplicando las correspondientes fórmulas de coordinación.

El apartado segundo, en su letra b), prevé el informe autonómico, preceptivo y vinculante, en los supuestos que en dicho apartado se señalan. Debe ponerse de manifiesto que la intervención autonómica en la tramitación de los planes urbanísticos se ampara en la garantía y salvaguarda de los intereses generales que en determinados planes está en juego. Refiriéndonos concretamente a los instrumentos de ordenación urbanística general, con el Anteproyecto se opera una importante reducción de su contenido, limitándose la nueva norma a señalar que estos instrumentos han de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 56/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

comprender unas determinaciones genéricas, desapareciendo un contenido concreto y detallado del instrumento general, con una determinaciones de ordenación estructural o de ordenación detallada, de carácter preceptivo o potestativo. Como ha quedado expuesto con anterioridad, esta nueva concepción de los instrumentos urbanísticos generales, unido a la limitación de la competencia autonómica a la emisión de un informe preceptivo y vinculante, nos lleva a someter a su consideración que esta competencia autonómica pudiera ser insuficiente para velar por los intereses generales cuya garantía en materia de urbanismo corresponde irrenunciablemente a la Administración autonómica. Se propone, en consecuencia, sustituir el informe preceptivo y vinculante previsto en este apartado por la competencia autonómica para la aprobación definitiva del instrumento.

8.53.- **Artículo 76:** En su apartado primero se atribuye carácter preceptivo a la consulta pública previa cuando se trate de instrumentos de ordenación urbanística general y del Plan de Ordenación Urbana, mientras que dicha consulta tendrá carácter facultativo en el resto de los casos. No obstante, y teniendo los instrumentos de ordenación urbanística naturaleza de disposición de carácter general, dicha consulta tendrá carácter preceptivo para la generalidad de los planes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 LPAC, conforme al cual *“con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”*. Ello de conformidad con lo señalado al respecto en el FJ 7º, apartado b, de la STC 55/2018, de 24 de mayo.

Respecto del apartado segundo, suprimase por ser innecesario en la norma, el inciso *“...y sin perjuicio de la responsabilidad en que puedan incurrir las citadas Administraciones sectoriales ante la falta de respuesta”*. En este mismo apartado, consideramos que debe suprimirse asimismo el último inciso, *“la información facilitada será vinculante para el contenido del posterior informe preceptivo”*. La información a que se hace referencia está integrada por una serie de datos objetivos, los cuales habrán de ser tenidos en cuenta por el órgano asesor, sin necesidad de que la norma haga indicación alguna al respecto.

8.54.- **Artículo 77:** En cuanto a su apartado primero, no es propio de la figura del avance tener un contenido delimitado y concreto, por lo que se propone sustituir la expresión *“concretará y definirá”* por la de *“contendrá orientaciones acerca de”* o similar.

Por su parte, el apartado tercero atribuye al avance el carácter de borrador a los efectos del procedimiento ambiental correspondiente, debiéndose estar en este punto a lo dispuesto en dicha normativa sectorial, por lo que consideramos que este apartado debe suprimirse.

8.55.- **Artículo 78:** El apartado segundo se refiere al supuesto en el cual el instrumento de ordenación urbanística deba someterse a evaluación ambiental estratégica, señalando que en tal supuesto *“el documento de aprobación inicial tendrá la consideración de versión preliminar del plan y se acompañará del estudio ambiental correspondiente”*. Sobre este extremo consideramos que ha de estarse a lo que disponga la legislación ambiental, por lo que el Anteproyecto no debería entrar a regular estos extremos.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 57/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Su apartado tercero, párrafo segundo, hace referencia a un órgano colegiado de coordinación, cuya organización y funcionamiento se determinará reglamentariamente, limitándose la norma a señalar que le corresponderá coordinar “el contenido y alcance” de los diferentes pronunciamientos previamente realizados por los órganos sectoriales. Esta función de coordinación referida al contenido y alcance de los informes sectoriales tiene un componente de valoración de dichos informes con el consiguiente menoscabo de la competencia correspondiente a dichos órganos sectoriales. Se propone en consecuencia su supresión, quedando limitado el precepto a señalar que le “corresponderá coordinar los diferentes pronunciamientos dentro de los límites establecidos por la legislación sectorial que regula su emisión”.

El apartado cuarto de este precepto prevé cuatro trámites adicionales en función de la naturaleza y alcance del instrumento de ordenación urbanística. Por razones de seguridad jurídica la norma debe precisar cuáles son los procedimientos concretos en los que estos trámites serán exigibles.

En relación con la letra a) téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 25.7 TRLSRU, el cual dispone que *“en todo caso, en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberá asegurarse el trámite de audiencia a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas”*, concepto este claramente más amplio que el de “municipios colindantes”.

En relación con la letra b) de este apartado cuarto, consideramos que podría ser insuficiente la comunicación que allí se prevé, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 22.3 TRLSRU, conforme al cual *“en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico. b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso. c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras. Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada”*.

Por su parte, y en relación con el trámite previsto en la letra c, consistente en un *“llamamiento al trámite de información pública”* a las personas propietarias, según las certificaciones catastrales y del Registro de la Propiedad, valórese el riesgo que puede suponer introducir este trámite, por otro lado no necesario, para el caso de que pudieran eventualmente existir personas propietarias que no figurasen en dichas certificaciones y que, en consecuencia, no fueran objeto de llamamiento, teniendo en cuenta las consecuencias que dicho defecto de tramitación pudiera acarrear.

Igualmente, el apartado quinto debe precisar en qué supuestos se considera que la modificación es sustancial y, en consecuencia, es preceptiva la nueva información pública. En cuanto al



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 58/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

último inciso de este apartado, y para mayor seguridad jurídica en cuanto a los casos en los que deba solicitarse nuevo informe sectorial, se propone la siguiente redacción: *“Deberá solicitarse nuevo informe sectorial si dichas modificaciones afectaran al contenido de un informe ya emitido”*.

En cuanto al apartado séptimo, si bien no tiene la claridad en su redacción que sería deseable, parece que el sentido del precepto es que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo ratifique, en su caso, el informe emitido en la fase inicial. En tal caso, el precepto debe guardar la debida consonancia con el artículo 75.2, relativo a las competencias autonómicas en la tramitación de los planes. Se propone la redacción siguiente: *“Cuando de conformidad con lo señalado en el apartado 3 de este artículo, se hubiera emitido informe preceptivo por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, le será remitido nuevamente a través del órgano colegiado de coordinación a efectos de que lo ratifique, en su caso, con carácter previo a su aprobación definitiva. El informe de ratificación o, en su caso, el nuevo informe deberá ser emitido en el plazo máximo de un mes”*.

8.56.- **Artículo 79:** En relación con lo dispuesto en el apartado primero de este artículo, téngase en cuenta que el borrador sometido a consulta refuerza las competencias municipales en materia de tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, de tal manera que, conforme se señala en el artículo 75, corresponden a los Ayuntamientos las competencias para la tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, que dejan así de ser procedimientos bifásicos, con la única salvedad prevista en el apartado segundo, letra a), de dicho artículo 75, esto es, los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal o ámbito supramunicipal y sus innovaciones. Ello no obstante, las distintas posibilidades de aprobación definitiva que se prevén en este artículo 79 pueden entenderse justificadas en la complejidad y especialidades propias de este tipo de procedimientos, no sólo para aquellos casos en los que el acuerdo de aprobación definitiva corresponda a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sino también cuando corresponda al propio Ayuntamiento que lo tramita. Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, y de conformidad con el nuevo modelo de aprobación de los planes que se establece en el Anteproyecto, cabe realizar las siguientes observaciones: 1) la aprobación definitiva parcial, prevista en este apartado primero, letra a), quedaría reservada para los supuestos de deficiencias no sustanciales, siendo deseable que se indicara así expresamente, y ello para una mayor claridad y coherencia con lo que se prevé en la letra siguiente, referida a las deficiencias sustanciales, de tal manera que si, una vez tramitado el plan, este adolece de deficiencias no sustanciales podría ser aprobado, si bien sólo parcialmente a expensas de la debida subsanación de dichas deficiencias no sustanciales. Debemos analizar a continuación qué entiende el anteproyecto por deficiencias no sustanciales, deduciéndose por la literalidad del precepto que se trataría de aquellas deficiencias que *“no desvirtúan el modelo de aprobación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística de forma que las deficiencias detectadas no afecten a concretas partes del instrumento de ordenación susceptibles de gestión y ejecución autónomas”*. No se alcanza a entender el sentido de este aserto puesto que puede haber deficiencias que sí afecten al modelo de ordenación propuesto y que, sin embargo, no afecten a otras partes del instrumento susceptibles de ejecución independiente, por lo que consideramos que deberían concurrir ambas circunstancias, es decir, procedería la aprobación parcial cuando concurren deficiencias no sustanciales por no afectar al modelo propuesto ni a concretas



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 59/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

partes del instrumento susceptibles de ejecución independiente. En virtud de lo expuesto, el apartado que comentamos podría quedar redactado como sigue: *“La aprobación definitiva parcial podrá adoptarse cuando existan deficiencias no sustanciales por no desvirtuar el modelo de ordenación propuesto en el instrumento de ordenación urbanística y siempre que dichas deficiencias no afecten a concretas partes del instrumento de ordenación susceptibles de gestión y ejecución autónomas”*. 2) analizamos a continuación el último párrafo de este apartado primero, letra a, conforme al cual *“la parte no aprobada definitivamente podrá ser suspendida o denegada”*, pero de la lectura completa de este párrafo más bien se deduce que la parte no aprobada definitivamente podrá ser suspendida, y solamente en el caso de que, transcurrido el plazo correspondiente, no se hayan subsanado las deficiencias detectadas, se procederá a su denegación. Además, en relación con este punto observamos desproporcionado que, siendo el plazo del procedimiento de tres años, se establezca un plazo de dos para la subsanación de deficiencias no sustanciales, por lo que proponemos la limitación de este plazo al tiempo necesario para la subsanación, con el máximo de un año. 3) en cuanto a la suspensión de la aprobación definitiva prevista en la letra b de este apartado primero, procederá siempre que concurran deficiencias sustanciales que, en coherencia con lo señalado en la letra anterior, serán aquellas susceptibles de desvirtuar el modelo de ordenación, debiendo señalarse en relación con este punto que el anteproyecto no regula con el grado de detalle que sería deseable cuáles son aquellos contenidos o determinaciones del plan que por su carácter de ordenación estructural conforman el modelo de ordenación y, en consecuencia, no encontramos en el texto elementos suficientes para discernir cuándo estaríamos ante deficiencias sustanciales. Además de ello, de nuevo aquí se considera desproporcionado el plazo de dos años previsto en el precepto, por lo que se vuelve a proponer la suspensión del procedimiento por el tiempo necesario para la subsanación, con un máximo de un año.

En cuanto al apartado segundo de este precepto, el plazo para resolver debe empezar a contarse desde la fecha del acuerdo de inicio y no desde la aprobación inicial.

8.57.- Artículo 80: Se refiere este artículo a las personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística. Téngase en cuenta en este sentido lo ya señalado en relación con el artículo 24. En efecto, como ya se expuso al referirnos a aquel precepto, el artículo 9.7 LOUA, de carácter básico, reconoce esta iniciativa, tanto a los propietarios como a los no propietarios con el tenor siguiente: *“Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable”*. Por tanto es presupuesto básico e ineludible para el ejercicio de esta iniciativa que la Administración competente haya reconocido con carácter previo y en la forma que legalmente corresponda la iniciativa privada o pública en la actuación de que se trate y, en caso de que sea pública, que haya reconocido la participación privada. Por tanto introduce confusión e inseguridad jurídica que el precepto en cuestión se refiera a personas *“titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística”*, proponiéndose la redacción siguiente en cuanto al primer párrafo del precepto que comentamos: *“Aquellas personas que, de conformidad con lo señalado en la normativa básica estatal, puedan redactar y presentar a tramitación*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 60/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

el instrumento de ordenación de actuaciones de transformación urbanística, podrán impulsar la aprobación de los instrumentos conforme al procedimiento establecido en esta sección, con las siguientes particularidades”.

La letra c) de este precepto se refiere, in fine, al supuesto de aprobación definitiva por silencio positivo salvo que exista un informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable. Pues bien, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75, respecto de los planes que delimiten actuaciones de transformación urbanística, sólo será el informe preceptivo y vinculante respecto de las actuaciones de nueva urbanización, parece razonable que este inciso, en línea establecida ya por la LOUA, excluya el silencio positivo en aquellos supuestos en los que exista un informe preceptivo en sentido desfavorable. Se propone por tanto la eliminación del término “vinculante”.

8.58.- **Artículo 81:** En relación con la tramitación de los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística se realiza por este precepto una remisión en blanco a la norma reglamentaria, considerándose necesario que se regule un contenido mínimo legal acerca de estos procedimientos.

8.59.- **Artículo 84:** El apartado segundo de este precepto, relativo a la suspensión de autorizaciones y licencias, resulta improcedente desde un punto de vista sistemático, por cuanto el precepto objeto de comentario va referido a la vigencia de los planes, una vez producida la publicación del plan en los términos previstos en el artículo precedente, sin embargo este apartado regula la posibilidad de acordar la suspensión de autorizaciones y licencias durante la tramitación del plan. Por ello sistemáticamente estaría mejor ubicado en el apartado oportuno del artículo 78.

Al margen de esto anterior, y entrando en el contenido de este apartado segundo, lo dispuesto en este apartado tiene su antecedente en el artículo 27 LOUA, conforme al cual *“Las Administraciones competentes para la aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento, desde la adopción del acuerdo de formulación o, en su caso, desde la aprobación del Avance, podrán acordar la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, innovación de dichos instrumentos”.*

8.60.- **Artículo 85:** Este artículo, con mejor criterio que el previsto en el artículo 34 LOUA, el cual se refería a los efectos de la aprobación, se refiere a los efectos de la entrada en vigor del propio plan. Es por ello que, desde un punto de vista sistemático, el orden lógico sería que este precepto precediera al actual artículo 84, relativo a la vigencia y suspensión del plan. El apartado segundo, en su letra b), relativo a la declaración de situación de fuera de ordenación, debería indicar in fine, tal y como se hace actualmente en el artículo 34.1.b LOUA, “en los términos que disponga el instrumento de planeamiento de que se trate”, para mayor seguridad jurídica. En relación con el apartado tercero, no se alcanza a entender a qué supuesto está haciendo referencia. Suponemos, por su similitud con lo dispuesto en el artículo 34.1.c LOUA, que este apartado está pensando en las reservas de dispensación que allí se señalan. En tal caso, el lugar sistemático adecuado para este apartado tercero sería como un segundo párrafo del apartado segundo, letra c.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 61/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

El apartado cuarto, letra c, punto primero, se refiere a la realización de obras de reparación y conservación y aquellas obras que exija la habitabilidad o la utilización conforme al destino, debiendo entenderse que se trata de obras que se realizarán previa la autorización correspondiente, extremo este que debería ser aclarado. Por su parte, este apartado emplea la expresión “salvo las autorizadas con carácter conforme a la regla siguiente”, siendo evidente que en dicho inciso falta el correspondiente adjetivo, quizás “excepcional” por similitud con lo dispuesto en el artículo 34.2 LOUA. En coherencia con esto anterior, el punto segundo de este apartado, debería principiar con el adverbio “excepcionalmente”.

8.61.- **Artículo 86:** Su apartado primero, inciso segundo, contiene una remisión en blanco al reglamento para regular la documentación y el procedimiento que hayan de observarse en la modificación de los instrumentos de ordenación urbanística. En relación con este aspecto, la norma debería establecer unos contenidos regulatorios mínimos que garanticen la salvaguarda de los intereses que pudieran verse afectados. En cualquier caso, y respecto de este inciso segundo, debe sustituirse el término “modificación” por el de “innovación”, a fin de que la norma reglamentaria regule no sólo el procedimiento para modificar sino también para revisar. El apartado segundo no concreta el concepto de revisión, limitándose a decir que se entiende por revisión el cambio del modelo de ordenación. Teniendo en cuenta la regulación somera que hace el Anteproyecto en cuanto al contenido de los instrumentos de ordenación urbanística, especialmente el Plan General de Ordenación Municipal y el Plan de Ordenación Urbana, en los que se define el modelo de ciudad, se hace necesario que la norma legislativa defina de modo claro y preciso qué partes del plan conllevan la revisión del mismo, caso de verse afectadas. Esta falta de seguridad jurídica en cuanto a lo que deba entenderse por revisión de un instrumento urbanístico se ve agravada por lo dispuesto en el inciso segundo de este apartado segundo, el cual, haciendo de nuevo una remisión en blanco al reglamento, señala que “estos instrumentos se revisarán cuando se produzcan los supuestos o circunstancias que legal o reglamentariamente se prevean”. Consideramos pues que se está haciendo referencia a supuestos o circunstancias que han de quedar regulados en este borrador.

8.62.- **Artículo 87:** Consideramos que invade la esfera de la autonomía local imponer a los municipios el deber de aprobar textos refundidos de sus instrumentos de ordenación urbanística que hayan sido objeto de modificaciones, por lo que este precepto debería ser suprimido. En caso de mantenerse, debería sustituirse el término “que hayan sido objeto de modificaciones” por el de “que hayan sido objeto de innovación”, abarcando de esta manera también los supuestos de revisión.

8.63.- **Artículo 88:**

8.63.1.-Resultaría recomendable, por su trascendencia, incluir en esta Sección 1ª del Capítulo I del Título V del Anteproyecto de Ley, un precepto análogo al art. 112 LOUA, para el supuesto de existencia de bienes de dominio público en la correspondiente unidad de ejecución. Al hilo de ello, debe recordarse su importancia por el derecho que corresponde a las Administraciones Públicas a materializar el aprovechamiento que corresponda a los bienes de su propiedad que queden incluidos en una unidad de ejecución, sin perjuicio de la necesaria desafectación o mutación demanial que se haya



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 62/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de llevar a cabo cuando los mismos queden afectos a un destino urbanístico distinto al que tenían originalmente (cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2010).

8.63.2.- En relación con el apartado 1, haremos las siguientes indicaciones.

La gestión urbanística aparece como uno de los aspectos de la ejecución urbanística, cuestión que no aparece tan clara con la redacción del actual art. 5 LOUA.

Por otro lado, se recomienda una división más clara y sistemática de lo que comprende la gestión, la ejecución material y los demás aspectos de la ejecución urbanística, tal como refleja el actual art. 86 LOUA.

8.64.- **Artículo 89:**

8.64.1: En relación con el apartado 2 cabría indicar lo siguiente.

El art. 85.2 LOUA parte de atribuir íntegramente la actividad de ejecución a la Administración pública competente en los supuestos de determinación de un sistema de ejecución pública y, en todo caso, cuando tenga por objeto dotaciones, sin perjuicio de su gestión directa o indirecta, reserva que no hace el presente apartado y que parece permitir, en una lectura a sensu contrario, el segundo párrafo del art. 115.3 A-LISTA. Desconocemos si ha sido la real intención o simplemente una involuntaria preterición, lo que se deja advertido a los efectos oportunos, máxime con la consideración del art. 25 Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (expresamente aplicable según el subapartado a) del apartado primero de la Disposición transitoria séptima A-LISTA), por la que dichos usos se destinan a la colectividad, a la sociedad en su conjunto, con independencia, insistimos, de la forma de gestión de los mismos.

Igualmente, debe recordarse que, por cuanto suponen actividades que implican el ejercicio de potestades públicas o de autoridad, solo podrán ser ejercidas por las Administraciones Públicas competentes tanto respecto de la tramitación y aprobación de los actos de ejecución de los instrumentos de planeamiento como de las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, sanción y expropiación, como sí consigna expresamente el vigente art. 90.1 LOUA.

Asimismo, debe recordarse que el contrato de gestión de servicio público, como tal denominación, no forma parte de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, por lo que debe acomodarse dicha nomenclatura a dicho texto legal, cuestión que debe darse por reproducida respecto del art. 100.2 A-LISTA.

8.64.2.- Respecto, al apartado 3, debe llamarse la atención, por razones de sistemática, que debería mencionarse en el apartado b) la posibilidad de coadyuvar con las empresas urbanizadoras, a las que posteriormente se menciona en el art. 111 A-LISTA. Asimismo, debe dejarse constancia de que no se hace mención a la figura de la empresa constructora, como se hace en el apartado segundo del art. 97 ter LOUA.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 63/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.65.- **Artículo 90:** En relación con los apartados 2 y 3, téngase en cuenta las siguientes observaciones.

Debe recordarse que, con carácter básico, el art. 7.4 TRLS, “a los solos efectos de lo dispuesto en esta ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras”, de modo que el tenor literal de estos apartados deberá atenerse a lo dispuesto en dicho precepto. En el mismo sentido se pronuncia la STC 161/2019, de 12 de diciembre:

“(…) resulta, por tanto, preciso examinar las normas estatales que los actores entienden vulneradas. El art. 7.1 TRLSRU (RCL 2015, 1699) regula, a los efectos que nos ocupan, las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones edificatorias. Entre las primeras, se encuentran las actuaciones de urbanización, referidas al suelo urbanizable [apartado 1 a)], y las denominadas actuaciones de dotación [apartado 1 b)] relativas al suelo ya urbanizado. El art. 18 de la misma norma se refiere a los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, entre los que se encuentra la cesión de suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas, así como aquel, con destino a patrimonio público de suelo que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Ambos preceptos han de considerarse dictados legítimamente al amparo del art. 149.1.1 CE, en cuanto que, al contribuir a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes. Así lo reconoció la STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61), FFJJ 15 y 17, al afirmar que la regulación de los derechos y deberes de los propietarios del suelo forma parte de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.1 CE. La razón es que, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001, 164), FJ 21; 54/2002, de 27 de febrero (RTC 2002, 54), FJ 5, y 178/2004, de 21 de octubre (RTC 2004, 178), FJ 7) los deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico contribuyen a definir el régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana y, en cuanto tales, limitan el ejercicio de la competencia autonómica en materia de urbanismo, pues esa competencia “ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)” [STC 61/1997, FJ 6 b)]”.

8.66.- **Artículos 91 a 93** (Sección 2ª del Capítulo I del Título V): Debería de analizarse si la regulación de la Junta de Compensación (art. 103 A-LISTA) debería ubicarse en la presente Sección, “pues debemos partir de la consideración y finalidad de reparceladora de la Junta de Compensación, quien elabora y aprueba el proyecto de reparcelación, dirigido precisamente a hacer efectivo en el



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 64/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

último escalón de la ejecución urbanística, la justa distribución de beneficios y cargas, según expresa el art. 102 LOUA” (cfr. Sentencia 96/2016, de 25 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, rec. apelación 9/2013). Insiste la Sala en la idea de que “no se oculta en ningún momento la finalidad general que con la aprobación del instrumento de la reparcelación se alcanza en relación con el efectivo reparto justo e igual de los beneficios y cargas del planeamiento y, por descontado, con la realización también de la participación de la comunidad en las plusvalías generales por la ordenación del suelo, que también se consigue de esa forma”.

8.67.- Artículo 91:

8.67.1.- En el apartado 2, al igual que señalábamos en el art. 19 A-LISTA, pero en este caso, no con carácter facultativo, sino preceptivo, debe consignarse la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, en los términos señalados, con carácter básico, en el art. 16.2.in fine TRLS. Ello también ha sido puesto de relieve en el informe de 1 de julio de 2020 del Sr. Decano Territorial de Andalucía Occidental del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles, así como en el informe del Ilustre Colegio Notarial de Andalucía de 30 de junio de 2020.

8.67.2.- Con relación al apartado 5, como ya se reflejó en el informe de Servicios Centrales SSPI00027/16 ANTEPROYECTO DE LEY DE TANTEO Y RETRACTO EN DESAHUCIOS DE VIVIENDAS EN ANDALUCÍA, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 1/2010, DE 8 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO A LA VIVIENDA, Y SE MODIFICA LA LEY 13/2005, DE 11 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA VIVIENDA PROTEGIDA Y EL SUELO, solicitado a instancias Sra. Secretaria General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, se trata de una labor ínsita a las funciones de los Notarios y los Registradores.

Como reflejó la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1999, de 11 de noviembre, dictada sobre la Ley Foral Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención sobre Suelo y Vivienda, sobre la procedencia de estas funciones notariales y registrales: *“que a los Notarios, en cuanto fedatarios públicos, les incumbe en el desempeño de la función notarial el juicio de legalidad, sea con apoyo en una ley estatal o autonómica , dado que el art. 1 de la vieja Ley por la que se rige el Notariado, Ley de 28 de mayo de 1862 (NDL 22306), dispone que «El Notario es el funcionario público autorizado para dar fe, conforme a las leyes , de los contratos y demás actos extrajudiciales», función de garantía de legalidad que igualmente destaca el Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado , aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944 (RCL 1945\57 y NDL 22309), en su art. 145, párrafo 2, al imponer a los Notarios no sólo la excusa de su ministerio sino la negativa de la autorización notarial cuando «... el acto o el contrato, en todo o en parte, sean contrarios a las leyes, a la moral y a las buenas costumbres, o se prescinda por los interesados de los requisitos necesarios para la plena validez de los mismos». La función pública notarial incorpora, pues, un juicio de legalidad sobre la forma y el fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público, y cabe afirmar, por ello, que el deber del Notario de velar por la legalidad forma parte de su función como fedatario público. Por lo que concierne a la función registral de inscripción de las transmisiones de bienes sujetos a tanteo y retracto legal urbanístico, la función calificadora que realiza el Registrador de la Propiedad comporta, asimismo, un juicio de legalidad, atinente no sólo a la legalidad formal o*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 65/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

extrínseca del documento o título inscribible sino también , como establece el art. 18 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946\886 y NDL 18732), a «la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro». De lo anterior se desprende que la observancia de la legalidad, en este caso, de la normativa reguladora del tanteo y retracto previstos en la Ley Foral impugnada y, muy especialmente, del cumplimiento del requisito esencial de la notificación fehaciente de la transmisión de los inmuebles sujetos a tales derechos, no deriva sólo de la expresa exigencia contenida en los preceptos antes citados de la Ley Foral impugnada, sino también y más propiamente del deber general que, en sus respectivas funciones públicas notarial y registral, les viene impuesto a estos profesionales por las normas estatales por que se rigen”. Como señalaba dicho informe Atendiendo a razones similares, también encontramos precedente la imposición de este mismo deber sobre los Registradores de la Propiedad, pues, según el artículo 222.8 de la Ley Hipotecaria, “Los Registradores, en el ejercicio de su función pública, estarán obligados a colaborar entre sí, así como con los órganos jurisdiccionales, las Administraciones públicas y los Notarios.” En conclusión, los Notarios y los Registradores colaborarían con la Comunidad Autónoma controlando el cumplimiento de un requisito calificado por el propio Tribunal Constitucional como “primordial” (STC 207/1999) para facilitar al retrayente el ejercicio efectivo de su derecho real de adquisición preferente. En este mismo deber de colaboración de estos funcionarios con las autoridades administrativas, previsto así en tales términos generales en su respectiva normativa, podríamos situar las obligaciones que se les impondría en el artículo 78, a los Registradores, de comunicarle a la Consejería el asiento de presentación del testimonio del decreto de adjudicación (apartado 2, para el caso de adquisiciones derivadas de procesos judiciales de ejecución hipotecaria), y a los Notarios, de trasladarle también a la Consejería competente copia de los documentos de formalización de las adquisiciones derivadas de compensaciones o pagos de deudas hipotecarias o de procesos de ejecución extrajudicial de hipotecas (apartado 3)”.

8.68.- Artículo 92:

8.68.1.- En relación con el apartado 2, advertiremos lo siguiente.

En atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda que la regulación del contenido y criterios se establezcan legalmente, sin perjuicio de perfilar al régimen reglamentario algunas cuestiones puntuales o de desarrollo procedimental, como se refleja en los vigentes artículos 101 y 102 LOUA. En este sentido, como señala la Sentencia de 6 de mayo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (rec. apelación 839/2008) “ *el artículo 87 RGU prevé que para la definición, valoración y adjudicación de las fincas resultantes se aplicarán, en primer lugar, los criterios expresamente manifestados por los interesados, siempre que no sean contrarios a la ley o al planeamiento ni ocasionen perjuicio al interés público o a tercero. Por tanto, esos criterios que pudieran adoptar los propietarios han de ajustarse a los criterios objetivos y generales a que alude el artículo 102.1.c) LOUA (uso y edificabilidad, situación, características, grado de urbanización y destino de las edificaciones de las fincas resultantes), sin que nada impida en todo caso su desarrollo y pormenorización por parte de aquéllos*”, de ahí la importancia de reflejar dicho contenido y criterios. Respecto del inciso final del apartado, la Sentencia del Tribunal Supremo 693/2020, de 8 de junio (rec. casación 6608/2018) establece que “un acuerdo municipal declarando la innecesariedad de reparcelación, artículos 101.1.a LOUA y 71 y siguientes del RGU (RCL 1979, 319) referidos a varios



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 66/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

(13) polígonos de actuación con pluralidad de propietarios y terceros afectados, es válido y conforme a derecho aplicar el sistema de publicación, sustitutivo de la notificación individual, previsto en los artículos 59.4 Ley 30/1992 y 45 hoy Ley 39/2015 (RCL 2015, 1477)".

8.68.2.- En relación con el apartado 3:

Respecto el subapartado a), la obligación de *"transmitir al Ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, de los terrenos o fincas de cesión obligatoria"*, no va acompañada de su incorporación finalista al patrimonio público del suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento, como sí establece el vigente art. 102.2.a) LOUA.

Respecto el subapartado d), se recomienda la utilización de la expresión *"afección real"*, en vez de solo *"afección"*.

8.69.- **Artículo 93:** Reiteramos la consideración sobre la reserva de Ley sobre el derecho de propiedad, debiendo de tenerse en cuenta, a los efectos del presente precepto, los artículos 7, 8, 9 y 18 TRLS, que operan con carácter básico.

Debe recordarse que la STC 161/2019, de 12 de diciembre consagra la regla por la que "(...) como señaló el ATC 184/2015, de 3 de noviembre (RTC 2015, 184) , FJ 3 b), *"no está de más recordar que la equidistribución, esto es, el reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento, no aspira a lograr una igualdad suprema, sino que es un intento de igualar en la medida establecida por la Ley. No hay equidistribución de beneficios y cargas entre distintas clases de suelo; tampoco tiene que haberla necesariamente entre sectores distintos de la misma clase de suelo, ni siquiera entre los propietarios afectados por el mismo plan, pero incluidos en diferentes ámbitos o unidades de ejecución"*, esto es, no puede interpretarse de otra manera el presente precepto que garantizando que los propietarios que se hallen en el mismo ámbito o unidad de ejecución contribuyan de la misma manera a los beneficios y cargas, so pena de conculcar el art. 149.1.1 CE.

8.70.- **Artículo 94:** Por razones de técnica legislativa y sistemática, se recomienda citar y definir cuáles son los elementos ordinarios de los costes de urbanización, de modo similar a lo establecido en el vigente art. 113 LOUA.

8.71.- **Artículo 95:**

8.71.1.- En relación con el apartado 1 advertiremos lo siguiente.

Resulta cuanto menos discutible que el proyecto de urbanización (acto administrativo) pueda modificar las fases establecidas en los instrumentos de ordenación para la recepción parcial de la urbanización (disposición de carácter general), pues parecería que se estaría quebrando el principio de jerarquía normativa. Todo ello, sin perjuicio de la necesaria adaptación, como señala el vigente art. 98.3 LOUA.

8.71.2.- En relación con el apartado 3 téngase en cuenta lo expuesto a continuación.

El procedimiento de aprobación del proyecto de urbanización regulado en el apartado 3 debe ajustarse a lo dispuesto en los art. 138 ss. del RPU, en adelante) a que remite la Disposición Transitoria



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 67/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

séptima A-LISTA (cfr. Sentencia 722/2016, de 31 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga, rec. Apelación 510/2013).

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo 425/2020, de 18 de mayo (rec. Casación 5700/2017), fija como doctrina de interés casacional que “(...) *interpretados como queda razonado antes los artículos 11.5 TRLS (RCL 2015, 1699) 2008, y el artículo 43.2.b de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , y en línea con la jurisprudencia citada, no pueden entenderse aprobados por silencio administrativo los proyectos de actuación como instrumentos de gestión y ejecución urbanística, presentados por iniciativa particular. Y la Jurisprudencia sobre el régimen del silencio administrativo en relación con los instrumentos de planeamiento, según la naturaleza pública o privada de la iniciativa, es extrapolable, obligatoriamente extrapolable por lo expuesto, a la tramitación de los referidos instrumentos de gestión urbanística*”, lo cual debe entenderse respecto del resto de preceptos de la A-LISTA en este sentido, ya que la Sentencia habla de “tramitación” y no limita a la fase de “aprobación”. Es decir, dado que la Jurisprudencia aplica el mismo régimen del silencio a los instrumentos de gestión y ejecución de iniciativa particular al contemplado para los instrumentos de planificación a iniciativa privada (art. 80 A-LISTA), el transcurso del plazo sin notificación de la resolución expresa determina que debe entenderse estimada la solicitud “salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”, inciso que deberá incorporarse al tenor de dicho apartado tercero del art. 95 A-LISTA.

En todo caso, respecto a la posibilidad del desarrollo del procedimiento a través de las ordenanzas municipales, ha de ser en los términos de la legislación autonómica y estatal, pues, como recuerda el FD 3º de la Sentencia 107/2018, de 7 de marzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (rca. 191/2015) “se insiste en que el ejercicio de tal competencia propia en materia de urbanismo lo ha de ser en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, y en la Ordenanza impugnada se prevé un procedimiento para el reparto de costes de urbanización de las infraestructuras e instalaciones complementarias, en el concreto supuesto que se especifica, que, como ha quedado expuesto, a diferencia de la legislación valenciana, no tiene amparo en nuestra legislación urbanística, y que se aparta de las previsiones en ésta contenidas para la liquidación y exacción de los costes de urbanización, en función de las actuaciones urbanísticas, aisladas o integradas -en atención a la clase de suelo afectado- que puedan llevarse a cabo”.

8.72.- Artículo 96:

8.72.1.- En relación con el apartado 1, téngase en cuenta que la Sentencia 904/2019, de 15 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (rec. apelación 85/2018) no supedita necesariamente la actividad de ejecución a través de la correspondiente licencia a la previa recepción de la urbanización, sino que requiere un examen casuístico de la ausencia de recepción, pues señala que “*es preciso examinar en este supuesto cual el estado de la urbanización, y las obras o infraestructuras que se dicen no ejecutadas, pues de poder simultanearse con las obras de construcción solicitadas, resultaría desproporcionada y*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 68/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

desviada de su finalidad, la utilización del principio general que establece el artículo 39, para hacer recaer en cada propietario las consecuencias de lo que en definitiva no es más que resultado de la inacción municipal, bien por no recibir las obras de urbanización - una vez otorgadas más de 200 licencias de construcción-, bien por no exigir su ampliación o subsanación a quien resulte obligado a ello, y esto último haciendo uso del artículo 87 LOUA o de los preceptos que amparan y regulan la sustitución de la iniciativa particular en caso de incumplimiento". Por ello, se recomienda se module la redacción de dicho precepto conforme al criterio judicial expuesto.

8.72.2.- En relación con el apartado 2: En consonancia con la anterior Consideración, el régimen reglamentario autonómico debería ser un régimen de mínimos, pues, en caso contrario, dado que la competencia de la recepción de las obras de urbanización corresponde a los Ayuntamientos, podría considerarse atentatoria de la autonomía local.

8.72.3.- En el apartado 3, el inciso final debería suprimirse para evitar, por reiteración, la *lex repetita* o repetición innecesaria del contenido literal o por referencia de otra norma vigente.

8.73- **Artículo 98:** En relación con los apartados 4 y 5, debe de recordarse que el procedimiento para la delimitación y modificación de las unidades de ejecución está contenido en el artículo 38 RGU, al que se refiere expresamente la Disposición Transitoria séptima A-LISTA.

8.74.- **Artículo 99:** En el apartado 1, se recomienda fijar los criterios que motivan la elección del sistema de ejecución como aparece en el art. 108.1 LOUA, si quiera a modo enunciativo no cerrado.

8.75.- **Artículo 100:** Se recomienda modificar el apartado 1 para introducir la expresión "*persona legitimada por la Administración actuante (...)*".

8.76.- **Artículo 101:** En relación con el apartado 3 téngase en cuenta lo indicado a continuación. El vigente art. 129.2 LOUA incluye a los gastos de urbanización y gestión del sistema en el concepto de justa distribución de beneficios y cargas, cuestión que no sucede en el presente apartado, lo que se deja advertido a los efectos oportunos, por si se considerase necesaria su inclusión si, sobre los mismos, existiesen dudas sobre la natural inclusión en el concepto de "*cargas*".

8.77.- **Artículo 102:** En relación con el apartado 1 haremos las siguientes observaciones. A diferencia del art. 130.1.d) LOUA, la iniciativa correspondiente en el subapartado c) al agente urbanizador ya no aparece con carácter subsidiario.

Asimismo, no consta la documentación que ha de aportarse en la iniciativa.

8.78.- **Artículo 103:** En relación con el apartado 1 se sugiere se analice la conveniencia de incluir expresamente, en el inciso final, la posibilidad de recabar el auxilio del municipio para recaudar entre sus miembros las cuotas de urbanización por la vía de apremio (art. 134.1.c) LOUA).



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 69/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En cuanto al apartado 4, se recomienda, por razones de sistemática, una mayor y mejor división de las distintas fases del modo previsto en el art. 131 LOUA, sin que se haya establecido la documentación a presentar en el Ayuntamiento (art. 130.2 LOUA).

En el apartado 6, parece que debería de precisarse quién y cómo debe certificarse el cumplimiento de los compromisos de ejecución urbanística.

En el apartado 7, respecto el subapartado b), se recomienda evitar la remisión al régimen del silencio establecido en el art. 102.3 A-LISTA y transcribir el mismo, para el eventual caso de derogación o modificación futuras en otro sentido de dicho precepto.

8.79.- Artículo 104:

8.79.1.- En el apartado 1, parece más recomendable añadir como causa de la imposición de la sustitución, que la misma sea motivada bien por el incumplimiento de los plazos, bien porque las dificultades planteadas por los propietarios pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación urbanística conforme a lo previsto en el Plan (art. 125.1 LOUA).

8.79.2.- En el apartado 2, se sugiere, en aras al principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE, que se añada la expresión *“el incumplimiento de los plazos por causa imputable a la propiedad (...)”*.

Respecto del inciso final en el que se deriva a la vía reglamentaria las claves del procedimiento, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la Resolución 4911/2015, de 1 de abril, de la Dirección General de los Registros y del Notariado *“el hecho de que una finca no esté afectada al pago de los gastos de urbanización, como el hecho de que, estándolo, su propietario hubiera satisfecho tales gastos, no permite concluir, en ningún caso, que un acuerdo sobre el cambio de sistema actuación en la unidad de que se trate, si estuviera adoptado con el cumplimiento de todos los requisitos legales y reglamentarios, no debiera hacerse constar en absolutamente todas las fincas incluidas en tal unidad”*, criterio que deberá tenerse en cuenta respecto dicha futura regulación.

8.80.- Artículo 105: Vid. Consideraciones art. 119.

8.81.- **Sección 4ª del Capítulo I del Título V:** Se recomienda añadir un precepto sobre la liquidación de la actuación (cfr. art. 128 LOUA). El precepto sobre liquidación de la actuación que aparece en el art. 113 A-LISTA no parece que pueda completar dicha laguna, por su distinta ubicación sistemática y, sobre todo, por su carácter parco sobre dicha previsión.

8.82.- **Artículo 106:** En el apartado 1, se recomienda incluir en el subapartado 3º la expresión *“gastos de urbanización y de gestión (...)”*.

8.83.- Artículo 107:

En el apartado 1, debería de eliminarse la referencia a la regulación reglamentaria del procedimiento al que habrán de sujetarse las personas propietarias para abonar los gastos de



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 70/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

urbanización, o, en su caso, deberán fijarse unos mínimos, pero parecería que, como se establece en el art. 123.2 LOUA, el mismo debe regularlo la Administración actuante.

En el apartado 4, subapartado b), debe precisarse a qué tipo de entidad se está refiriendo.

8.84.- **Artículo 109:** Las denominadas en el vigente art. 143 LOUA como “*actuaciones urbanizadoras no integradas*” se llevan a cabo, bajo dicho régimen, mediante “*obras públicas ordinarias*”, no pareciendo que en los arts. 109 ss. A-LISTA se contemple tal previsión en cuanto a la forma de ejecución, salvo omisión en este sentido, lo que se deja advertido a los efectos oportunos.

8.85.- **Artículo 112:** En atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda que la regulación del contenido y criterios se establezcan legalmente, sin perjuicio de remitir al régimen reglamentario algunas cuestiones puntuales o de desarrollo procedimental.

8.86.- **Artículo 113:** Nos remitimos a lo anteriormente significado sobre el carácter parco de la previsión contemplada.

8.87.- **Artículo 114,115 y rúbrica del Capítulo IV del Título V, y restantes que proceda del Anteproyecto de Ley:** Si bien no se utiliza la terminología “*ejecución de dotaciones*” (arts. 139 ss. LOUA), parecería que la expresión “*sistemas generales y locales*” resultaría redundante, recomendándose la expresión “*sistemas generales*”, que parece aglutinar las distintas dotaciones, con independencia de su procedencia.

8.88.- **Artículo 115:** En relación con el apartado 1, debe recordarse que la limitación de la obtención del suelo destinado a dotaciones por el procedimiento de expropiación u ocupación directa únicamente para el supuesto de existencia de necesidad urgente de anticipar su adquisición requiere su apreciación conforme a las previsiones de los arts. 52 y 111 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa (LEF, en adelante). Ello puede suponer una limitación en cuanto al margen de gestión de las Administraciones Públicas, lo que se deja advertido a los efectos oportunos.

8.89.- **Artículo 117:** En relación con el apartado 1, en atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda la regulación más relevante del procedimiento, de forma similar al art. 141.2 LOUA.

La redacción del apartado 3 podría ser inconstitucional por ser contraria a las previsiones de los artículos 33 y 53.1 CE, al prescindir del consentimiento de la persona propietaria cuando no opere el supuesto de expropiación, consideración que debe de ponerse en relación con lo señalado para el art. 115.1 A-LISTA.

8.90.- **Artículo 118.- Capítulo V:**

8.90.1.-Por razones de sistemática, debería de ser el Capítulo IV, por su íntima relación con las actuaciones asistemáticas.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 71/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.90.2.- En relación con el apartado 1, en atención a su importancia, a la reserva de ley general del derecho de propiedad ex arts. 33 y 53.1 CE, se recomienda la regulación más relevante de los presupuestos, efectos y formas de actuación (arts. 144, 145, 147 LOUA).

8.91.- **Artículo 119:** En relación con la referencia, incorporada al apartado 1.b), a los *“sistemas generales y locales”* nos remitimos a las consideraciones efectuadas en el curso del presente informe, acerca del empleo de dicha terminología, en relación con los artículos 114 y ss del Anteproyecto de Ley.

En cuanto a lo establecido en sus apartados 2 y 3 recordaremos lo expuesto en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe, en relación con la técnica *“lex repetita”* teniendo en cuenta, a estos efectos, lo dispuesto en el artículo 42 apartados 2 y 3 del TRLS.

8.92.- **Artículo 123:** Daremos aquí por reproducida la objeción efectuada en la Consideración jurídica 7.2 del presente informe acerca de la técnica *“lex repetita”*. En este caso cabría apreciar concordancias entre lo dispuesto e el artículo 123.3 del Anteproyecto de Ley para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía, y lo establecido, a su vez, en el artículo 43.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto-legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

En relación con el artículo 123.4 del Anteproyecto de Ley, cuando se indica que la falta de acuerdo con el expropiado no impedirá el pago en especie, habría de indicarse que podría ser así pero únicamente en la parte o hasta el importe en que efectivamente exista dicho acuerdo. Ello a fin de evitar problemas de posible colisión con lo establecido en el artículo 43.1 del TRLS conforme al cual *“Si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer -el justiprecio- en especie”*.

8.93.- **Artículo 129:** En relación con los subapartados b) y c) del artículo 129 recordaremos lo establecido en el artículo 52.1 del TRLS, conforme al cual: *“Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.”*

Conforme al mismo, los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo podrían destinarse a otros usos de interés social siempre que así se prevea en la legislación en la materia *“especificando los fines admisibles”* que habrían de estar comprendidos entre los indicados a continuación, en el inciso transcrito. De acuerdo con los términos de dicho artículo habrían de especificarse y acotarse en mayor medida en el precepto a que venimos haciendo referencia del Anteproyecto de Ley [artículo 129.1 subapartados b) y c)] los fines o usos de interés público o social a que pudieran destinarse tales bienes.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 72/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.94.- **Artículo 132.6:** En el inciso inicial no parece que hubiera de indicarse que el plazo de 10 años se computará *“desde la notificación de la transmisión a la Administración actuante”*, pues desde dicho momento se computaría el plazo de sesenta días establecido a continuación en este mismos inciso para el ejercicio del derecho de retracto.

En el segundo inciso se aludiría al plazo máximo para el ejercicio de este derecho, sin especificar a qué derecho se aludiría si al de tanteo , que es una derecho que se ejercita en la fase previa a la enajenación, o el de retracto, que se ejercitaría en un momento posterior a dicha enajenación. Teniendo en cuenta el momento en que se ejercitan uno y otro derecho, el aquí establecido sería el de ejercicio del derecho de retracto pues se fija en 60 días desde el siguiente a la notificación de la transmisión efectuada, notificación que se efectuará mediante la entrega de copia de la escritura o documento en que fuese formalizada. Por razones de seguridad jurídica se recomienda que se indique expresamente que dicho plazo vendría referido al ejercicio del derecho de retracto, habiendo de adicionarse, por otra parte, al texto del Anteproyecto de Ley la previsión del plazo correspondiente al ejercicio del derecho de tanteo.

Por otra parte, la previsión del último inciso de este apartado 132.6 *“ La transmisión realizada transcurrido este plazo se entenderá efectuada sin dicha notificación, a efectos del ejercicio del derecho de retracto”*, únicamente tendría sentido en relación con la ausencia de la notificación que habría de efectuarse a los efectos del ejercicio del derecho de tanteo. En este sentido puede verse la redacción vigente del artículo 82 de la LOUA. Sin embargo no se alude en dicho precepto a que la notificación aludida sea la relativa al ejercicio del derecho de tanteo, siendo así que, como hemos expuesto, el plazo de comunicación inicialmente establecido (60 días) sería el del derecho de retracto.

En definitiva, por razones de seguridad jurídica, habría de mejorarse la redacción de este artículo, distinguiendo y tratando separadamente los presupuestos y plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respectivamente.

8.95.- **Artículo 136:**

8.95.1.-En relación con el apartado 1, recordaremos las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”* pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el artículo 50.2 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Éste último se refiere, por ejemplo, al dictado de una Resolución que declare el incumplimiento, y también a la remisión al Registro de la Propiedad del correspondiente certificado por la Administración actuante para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. Aspectos que no recogería el artículo 136.1.

De modo general, recordaremos en relación con el artículo 136, la adecuada concordancia con lo dispuesto, a su vez, en los artículos 49 y 50 del mencionado TRLS. Por ejemplo, en relación con el artículo 136.3 cabría advertir cómo el artículo 50.1 del TRLS aludiría a un procedimiento *“con publicidad y concurrencia”*.

Por otra parte, no se resolverían en dicho apartado cual sería la solución en el supuesto en que se iniciara la edificación transcurrido el plazo establecido al efecto, pero antes de que se dictara la



FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 73/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

correspondiente Resolución declarando el incumplimiento, lo que podría aclararse por razones de seguridad jurídica.

8.95.2.-En el apartado 4, por razones de seguridad jurídica, habría de especificarse el “*dies a quo*” de cómputo del plazo de seis meses establecido en el mismo.

8.96.- **Artículo 137:** En relación con la referencia efectuada en el apartado 2 subapartado e) a los “*usos mineros*” nos remitimos a lo expuesto en el presente informe en relación con el artículo 20 del Anteproyecto de Ley, en cuanto a la consideración del uso minero como uso ordinario en el suelo rústico.

8.97.- **Artículo 138:** En el apartado 1^a) se contemplaría la sujeción a declaración responsable de determinadas obras “de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente”, no obstante se prevé la posibilidad de eximir de tal exigencia por parte de las Ordenanzas Municipales. Sobre el particular advertiremos de que ello pudiera no compadecerse con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 11.3 del TRLS cuando somete a la correspondiente intervención administrativa, todo acto de edificación.

8.98.- **Artículo 140:**

8.98.1.- En el apartado 2 se indicaría que el plazo máximo de tres meses se computará “*desde que se presente la documentación completa en el registro municipal*”. Sobre el particular advertiremos que el precepto que nos ocupa tendría que adecuarse a lo dispuesto en la normativa estatal básica, a la que habría de remitirse conforme a las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*” a que aludimos en la consideración jurídica 7.2 del presente informe.

En tal sentido conforme al artículo 24.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los procedimientos iniciados a instancia de parte “*el transcurso del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa*” legitima a los interesados para entenderla estimada (...). Por otra parte, en cuanto al cómputo de dicho plazo máximo habría de estarse a lo dispuesto, a su vez, en el artículo 21.3 b) de la LPAC a que acabamos de hacer referencia.

Ello sin perjuicio de que la Administración Pública, si la solicitud no está completa o no se acompaña de la documentación necesaria, hubiera de proceder a requerir la correspondiente subsanación conforme al artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de PACAP, pudiendo suspenderse en tal supuesto el plazo máximo para resolver y notificar en los términos del artículo 22.1 a) de esta misma Ley.

Éste último precepto alude a la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración por lo que estaría afectado, por lo dispuesto, a su vez, en la Disposición Final Séptima de la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, teniendo en cuenta que, si aún no hubieran entrado en vigor tales previsiones (“*las relativas al registro electrónico*”), en el ámbito de la Entidad Local de que se trate, habría de estarse a lo dispuesto en la normativa precedente (Ley 30/1992, de 26 de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 74/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y Ley 11/2007, de 22 de julio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos), conforme a la Disposición Derogatoria Única.2 último párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Pudiendo incorporarse al Anteproyecto de Ley una disposición transitoria en tal sentido.

8.98.2.- En el apartado 3, en cuanto a la referencia a la necesidad del Secretario del Ayuntamiento de advertir, en su caso, de la omisión de alguno de los informes previstos. Se recomienda, a fin de evitar cualquier riesgo de invocación de una posible extralimitación respecto a las competencias que la Comunidad Autónoma ostenta en relación con los funcionarios pertenecientes a los cuerpos de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (artículo 92bis de la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local), que se indique que tal deber se ejercerá en los términos previstos en su normativa reguladora, es decir, la mencionada LBRL y su normativa de desarrollo, y , en particular, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

En relación con dicha mención cabría poner de manifiesto igualmente que se establece el deber de advertir por parte del titular de la Secretaria del Ayuntamiento *“en su caso”*, expresión cuyo contenido o alcance sería recomendable aclarar en el artículo que nos ocupa, por razones de seguridad jurídica. Ello salvo que el sentido de la misma fuera precisamente el apuntado en el párrafo precedente del presente informe, es decir, el de remisión a los supuestos y términos en que su intervención en el procedimiento administrativo de otorgamiento de licencias estaría contemplado en su normativa reguladora.

8.98.3- En relación con el siguiente inciso *“reglamentariamente se regulará la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de tales informes”*.

Respecto a los términos en que se efectúa tal remisión al reglamento, nos remitimos a lo expuesto en el presente informe, en la Consideración Jurídica 8.8.1, en relación con una previsión análoga, incorporada al artículo 9.2 del Anteproyecto de Ley que nos ocupa.

La referencia genérica efectuada a los Colegios Profesionales cabría acotarla a aquellos en concreto, de entre los mismos, respecto a los que resulte adecuado en función de la relación de las funciones o competencias de los respectivos profesionales colegiados con la materia urbanística.

8.99.- **Artículo 141:** En relación con la previsión incorporada al último inciso del apartado 2 (“El plazo de la licencia quedará suspendido si esta no puede ejecutarse por causa imputable a la Administración”), por razones de seguridad jurídica, habrían de concretarse ciertos extremos que generan dudas, por ejemplo, desde qué momento a qué momento se entiende suspendido el plazo, si éste volvería a computarse en su integridad o se reanudaría su cómputo, si sería preciso el dictado de algún acto o resolución que así lo declarara o reconociera por parte de la Administración Pública.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 75/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.100.- **Artículo 144:** El apartado 3 vendría a reproducir lo dispuesto en el artículo 15.3 del TRLS, por lo que recordaremos las exigencias derivadas de la *“lex repetita”* a que aludíamos en la Consideración Jurídica 7.2 del presente informe. En este sentido e el artículo 144.3 no se recoge el inciso final del mencionado artículo 15.3: *“(…) o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio”*, ni se cita éste último precepto.

Otro tanto indicaremos en este caso, en relación con el artículo 144.4 del Anteproyecto de Ley y lo establecido, a su vez, en el artículo 15.4 del TRLS, que se refiere a los casos de inejecución *“injustificada”* de las obras ordenadas dentro del plazo conferido.

8.101.- **Artículo 146:** En el apartado 2. subapartado a), al final de su inciso inicial, no se considera apropiada la indicación en el sentido de realizarse audiencia al propietario y demás titulares de derechos afectados *“salvo inminente peligro que lo impidiera”*, pues no se prevería en la normativa básica la posibilidad de modular en tal sentido el trámite de audiencia. Sin perjuicio de que cuando las circunstancias lo demanden pudiera acortarse el plazo para la realización de dicho trámite conforme a lo previsto en los artículos 33 y 82.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y sin perjuicio de la adopción inmediata de las medidas que procedan, en el supuesto de riesgo o peligro tal y como previene el artículo 146.4 del propio Anteproyecto de ley.

En el apartado 2. subapartado c) se recomienda acomodar la expresión *“habilitará a la administración para la colocación de la construcción o edificación correspondiente en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución”* a lo dispuesto, a su vez, en el artículo 136.2 del Anteproyecto de Ley, conforme al cual *“Por ministerio de la ley, transcurrido este plazo la parcela o el solar correspondiente quedará en situación de ejecución por sustitución”*.

En el apartado 3. subapartado b), al final de su inciso inicial, se indica *“cuando hubiera optado por la rehabilitación”*, siendo recomendable utilizar otra expresión que no acote tanto el supuesto, pues parece que se impondría también la obligación a que se refiere este artículo 146.3 b) en supuestos en que no se haya efectuado tal opción, por ejemplo, cuando no quepa ejercitar la misma por resultar procedente la rehabilitación al excluirse legalmente la posibilidad de demolición [por ejemplo, en el supuesto previsto en el artículo 146.3. a). en su segundo párrafo del Anteproyecto de Ley].

En relación con el apartado 4, en cuanto a la referencia al *“Alcalde”*, téngase en cuenta que no correspondería a la Comunidad Autónoma determinar qué órgano de la Entidad Local ostente competencia para adoptar el correspondiente acuerdo, habiendo de estarse, a estos efectos, a lo que determine la normativa básica sobre régimen local.

8.102.- **Artículo 148:** En relación con lo establecido en el apartado 3, en el sentido de que el personal inspector podrá obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido *“incluida la de carácter reservado con trascendencia tributaria”*, habríamos de advertir que este supuesto no se encontraría entre los contemplados, al efecto, en los diferentes apartados del artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por lo que sería subsumible en su



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 76/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

apartado K), siendo necesario, en consecuencia, el consentimiento de los obligados tributarios. Así conforme al mencionado artículo:

“Artículo 95. Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria

1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

(...)

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.”

En cuanto al acceso a toda clase de registros públicos, habríamos de advertir cómo, a los efectos de la posibilidad de dicho acceso, habría de estarse a lo establecido en cada caso en su normativa reguladora, por lo que cabría incluir indicación en tal sentido.

8.103.- **Artículo 150:** No parece adecuado aludir a las funciones inspectoras “*y de disciplina territorial y urbanística*” que sean competencia de la Comunidad Autónoma, en la medida en que no todas las funciones atribuidas a la Junta de Andalucía en materia de disciplina territorial y urbanística estén residenciadas en la Inspección Autonómica.

8.104.-**Artículo 153:** En el apartado 1 “*in fine*” se recomienda sustituir el término implantación por alguno que pudiera definir con mayor precisión, el momento a que pretendiera aludirse. Ello por razones de seguridad jurídica.

En el artículo 153.2.f) se establece una excepción a la imprescriptibilidad para los supuestos de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, referida a las parcelas concretas sobre las que existan edificaciones respecto de las que hubiera transcurrido el plazo establecido en el apartado 1 del artículo 153. Sin embargo, en relación con tal excepción, no se concreta si la misma sería aplicable si la parcelación afecta a alguno de los suelos o bienes contemplados en los restantes apartados del Artículo 153.2 del Anteproyecto de Ley. Ello a diferencia de lo que se indica expresamente en el artículo 185.2 A) “*in fine*” de la LOUA, siendo recomendable por razones de seguridad jurídica aclarar tal extremo.

8.105.- **Artículo 155:** En el artículo 155.4 se establecería el tratamiento de un concreto supuesto de imposibilidad legal, esto es, “*cuando la misma derive de una innovación de la ordenación*”. No se contemplaría solución sin embargo para los restantes supuestos de imposibilidad legal, en el caso de que los mismos pudieran existir o producirse.

8.106.- **Artículo 156:** En el apartado 1 habría de indicarse que la Administración que haya otorgado el título habilitante contrario a la normativa y ordenación territorial o urbanística, declarará su nulidad mediante su revisión de oficio siempre que concurren los presupuestos para que dicho título habilitante sea nulo de pleno derecho (artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 77/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 55 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

No se entiende bien la discordancia de las expresiones incorporadas respectivamente a los apartados 3 *“salvo que la declaración de nulidad se pronuncie a favor de la adecuación de la realidad a la ordenación urbanística y concrete las medidas necesarias para lograrla”* y 4 en el sentido de que la Administración iniciará el procedimiento para restablecer la legalidad en los casos en que el título habilitante sea anulado por sentencia judicial, *“salvo que la resolución judicial se pronuncie sobre la inadecuación material de la actuación con la ordenación territorial y urbanística y concrete las medidas necesarias para restablecer la legalidad”*. Por lo que se recomienda unificar ambas expresiones acogiendo una redacción que resulte comprensiva de los diferentes supuestos o pronunciamientos administrativos o jurisdiccionales posibles.

Finalmente advertiremos cómo, conforme a los apartados 3 y 4 de este artículo 153, el plazo o la limitación temporal contemplada en el artículo 153 se contaría desde la terminación de la actuación, sin embargo, existiendo un título ilegal, tal solución perjudicaría las posibilidades de actuación para restablecer la disciplina urbanística pues se estaría consumiendo dicho plazo en un periodo en que pudiera ofrecer dudas la posibilidad de actuar dicha potestad de restablecimiento, al no haberse anulado aún el título ilegal.

8.107.- Artículo 158:

8.107.1.- Se advierten discordancias entre lo dispuesto en el apartado 1 y lo establecido, a su vez, en el artículo 2.1 de Anteproyecto de Ley, habiendo de concordarse adecuadamente ambos preceptos a fin de que la norma guarde la deseada coherencia interna.

En este sentido:

- El artículo 158.1 d) se refiere a *“infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal.”* siendo así que el artículo 2.1 c) se refiere los *“equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal”*.

-No aparecen en el artículo 158.1, los aspectos recogidos en el artículo 2.1 b) *“principales ejes de comunicaciones (...), d) “uso y localización de actividades económicas de interés supralocal en suelo rústico”, e) “uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos” y f) “El paisaje, (...)”*. Pudiendo incorporarse al mismo las menciones que, en materia de restablecimiento de la legalidad, resulten, en su caso, de interés en relación con los mismos.

8.107.2.- En cuanto a las referencias al *“ámbito o carácter supralocal”* del artículo 158.1.d) y a los planes de *“ordenación supramunicipal”* en el artículo 158.1.e) nos remitimos a lo expuesto anteriormente en el presente informe (Consideración Jurídica 8.3.1) en relación con el artículo 2.1 del Anteproyecto de Ley.

8.107.3.- En cuanto a la previsión del artículo 158.3 del Anteproyecto a fin de resolver eventuales supuestos de concurrencia competencial, no formularemos objeción en cuanto que pudiera parecer adecuado que el expediente se instruya indistintamente por cualquiera de las Administraciones



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 78/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

Públicas afectadas, ello en la medida en que el objeto o resultado de dicho expediente sería común o único para ambas y sólo podría realizarse por una vez (eventual legalización de la actuación o uso o, en caso de no ser posible, demolición adopción de las medidas precisas para la adecuación de la actuación o uso a la ordenación territorial o urbanística). En tal sentido, nótese que dicha opción únicamente resultaría adecuada en tal caso, pues si los resultados u objetivos de los expedientes pudieran ser diferentes habrían de tramitarse en paralelo los mismos por las respectivas Administraciones Públicas.

8.107.4.-En relación con el artículo 158.4 recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “*lex repetita*” pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local. En tal sentido, el artículo 60 de la LBRL no indicaría que la Comunidad Autónoma “*podrá subrogarse*” sino que deberá recordarle a la Entidad Local el cumplimiento de sus obligaciones y que si, transcurrido el plazo correspondiente el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local. Fórmula, por otra parte, que resultaría más acorde con el carácter debido o inexcusable del ejercicio de las funciones de inspección y disciplina urbanística.

Por otra parte, por razones de seguridad jurídica, recordaremos la necesidad de que se concreten o definan en el propio Anteproyecto de Ley cuáles sean los supuestos en que el acto o uso del suelo tengan “*incidencia supralocal*”, concepto jurídico indeterminado, en torno al cual, aparecería delimitada la competencia de actuación subsidiaria de la Comunidad Autónoma en este precepto. Ello al menos en la medida en que resulte posible, al estar indetificados tales supuestos, sin perjuicio en que la enumeración no sea exhaustiva, pudiendo completarse por la referencia última al mencionado concepto genérico de incidencia supralocal.

Igualmente resultaría de interés señalar que, en este supuesto, se estaría aludiendo al ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias urbanísticas (artículo 58.3 del EAA).

8.107.5.- Como consideración de carácter general haremos constar la necesidad de delimitar con claridad el ámbito competencial de cada Administración en materia de disciplina, para evitar que la inseguridad en la materia pudiera perjudicar el ejercicio de tan relevante función disminuyendo el necesario control de la actividad urbanística a fin de evitar que puedan realizarse actuaciones o usos contrarios a la ordenación.

8.108.- **Artículo 160:** En relación con su apartado 2 recordaremos las exigencias derivadas del a técnica “*lex repetita*”, pudiendo apreciarse concordancias, en este caso, con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

8.109.- **Artículo 161:**

8.109.1.-Por seguridad jurídica, y efectos de evitar superposiciones y facilitar la delimitación o adecuado reparto de las competencias sancionadoras sería recomendable que en el artículo 161.2, en la definición de las infracciones urbanísticas, se aludiera a las actuaciones que se realicen en contra de



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 79/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

la ordenación urbanística evitando aludir a la “ordenación territorial y urbanística” que se utiliza en muchos de los subapartados. Ello por aparecer tipificadas las actuaciones contrarias a ordenación territorial, a su vez, en el apartado 5 de este mismo artículo.

8.109.2.- Al modo de lo anteriormente puesto de manifiesto en relación con el artículo 158 del Anteproyecto de Ley, habríamos de advertir cómo el artículo 161.5, en sus diferentes subapartados, no guardaría adecuada concordancia, con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 2.1 del Anteproyecto de Ley que viene a delimitar las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, y así, también el contenido de esta última competencia o función. Lo que habría de subsanarse.

En este sentido:

- El artículo 161.5 c) se refiere a actuaciones y actos que afecten a “infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal.” siendo así que el artículo 2.1 c) se refiere los “equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal”.

-No aparecen en el artículo 161.5 los aspectos recogidos en el artículo 2.1 b) “principales ejes de comunicaciones (...), d) “uso y localización de actividades económicas de interés supralocal en suelo rústico”, e) “uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos” y f) El paisaje, (...)”.

Pudiendo incorporarse al mismo las menciones que, en cuanto a la tipificación de eventuales infracciones, resulten, en su caso, de interés en relación con los mismos.

8.109.3.- En relación con el apartado 5, cuando indica, son infracciones contra la ordenación del territorio “las definidas en los apartados anteriores, cuando incidan en la ordenación del territorio y, en concreto.” habríamos de advertir cómo tal mención pudiera adolecer de cierta confusión entre dos materias o títulos competenciales distintos cuales serían el urbanismo y la ordenación del territorio.

Se trata de materias diferentes, que parecen desarrollarse la primera en un plano más ejecutivo y la segunda en un plano de definición de políticas o de criterios teniendo, así como instrumentos fundamental la planificación.

En tal sentido, señala la Stc del TSJ de la Rioja 64/2002, de 11 de febrero, RJCA 2002/495, lo siguiente:

“Pero antes de profundizar en aspectos puntualmente alegados por las partes, debemos dejar claro dos conceptos que surgen a colación, del pleito, a saber: urbanismo «y ordenación del territorio», los cuales, según la doctrina y jurisprudencia, son diferentes. Mientras que el primero, tiende a garantizar la ordenación y desarrollo del espacio físico horizontal y vertical de la aglomeración urbana, para acomodarla al modelo ideal predefinido, es decir, se encuentra más asentado en el plano ejecutivo; el segundo, se ocupa de los criterios que resultan la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cada sociedad (Carta Europea de Ordenación del Territorio, Ministros de los Estados miembros 23 de mayo de 1983), con el objetivo reconocido por diversas normativas de las comunidades autónomas patrias –entre las que cabe destacar la LOTUR, artículo 25– de conseguir una adecuada relación entre población, territorio, actividades, servicios e infraestructuras.”



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 80/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

En análogo sentido el Tribunal Constitucional también se ha referido a la ordenación del territorio como una técnica o una política, además de enorme amplitud [... que evidencia que quien asume, como competencia propia la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de todos los poderes públicos a fin de garantizar de este modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo (STC 149/1991). En definitiva de lo que se trata es de que, mediante la ordenación del territorio, el titular de dicha competencia formule una política global para su territorio (STC 40/1998) (Pedro Cruz Villalón/Manuel Medina Guerrero: Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía, Ideas Más,2012.)

Teniendo en cuenta lo expuesto se somete a su consideración la adecuación de incluir una tipificación de infracciones en materia de ordenación del territorio en el Anteproyecto de ley, así como , especialmente la adecuación de que las infracciones relacionadas con dicha materia, se definan a partir de los tipos de las infracciones urbanísticas. A tal efecto, por ejemplo, puede tenerse en cuenta las dudas que ello pudiera generar a los efectos, por ejemplo, de aplicar el principio *“non bis in idem”*, en el supuesto de un comportamiento que pudiera así resultar calificado como de infracción en materia de urbanismo y también de ordenación del territorio, al objeto de la correspondiente delimitación o atribución de competencias para imponer las correspondientes sanciones etc.

En tal sentido, advertiremos que, de la redacción del artículo 161.5 del Anteproyecto de Ley, en su inciso inicial (*“Son infracciones contra la ordenación del territorio las definidas en los apartados anteriores cuando incidan en la ordenación del territorio”*) deducimos que no pretende indicarse que se requiera la existencia efectiva de una infracción urbanística para que exista infracción en materia de ordenación del territorio, sino que simplemente se estaría efectuando una remisión a la tipificación de conductas efectuada en los apartados precedentes.

En cualquier caso y por otra parte, en el apartado 5 igualmente, por razones de seguridad jurídica, y teniendo en cuenta las exigencias derivadas del principio de legalidad en materia de derecho administrativo sancionador, habría de concretarse en el propio Anteproyecto de ley de forma más precisa, cuándo las infracciones en materia de ordenación del territorio serán leves, graves y muy graves, en lugar de efectuarse una simple remisión, a estos efectos, a los apartados precedentes la cual pudiera plantear dudas interpretativas.

Finalmente, en relación con el apartado d) del artículo 161.5 téngase en cuenta que se estaría tipificando cómo infracción *“las actuaciones contrarias a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal”*, siendo así que, entre tales determinaciones, no todas ellas contarían con la misma fuerza vinculante, careciendo incluso de ella algunas de las mismas (recomendaciones). Ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del propio Anteproyecto. En consecuencia, por razones de seguridad jurídica y para evitar dudas interpretativas, se considera que habría de aclararse la redacción de dicho inciso d) en cuanto al tipo de determinaciones de los instrumentos de ordenación a los que se estaría aludiendo.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 81/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Ésta última consideración la haremos extensiva también a los apartados precedentes del artículo 161 del Anteproyecto cuando tipifiquen las infracciones urbanísticas cuando tipifiquen las infracciones que se definan por la realización de actuaciones por contravención, sin ajustarse etc a la ordenación urbanística.

8.110.-Artículo 164: En relación con lo establecido en el apartado 2, en su segundo párrafo, recordaremos las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”* expuestas en la Consideración jurídica 7.2 del presente informe. Téngase en cuenta que el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de RJSP enumera las circunstancias a considerar *“especialmente”* a los efectos de graduación de las sanciones administrativas. Ello en sus apartados a) a d), sin perjuicio de que en el precepto que nos ocupa del Anteproyecto de Ley pudieran señalarse, además, otras circunstancias a tener en cuenta a estos efectos.

En relación con el artículo 164.4.e) habríamos de advertir cómo el artículo 29.3 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público definiría la reincidencia como *“la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.”*

8.111.- Artículo 165: En el apartado 1.subapartado a) por razones de seguridad jurídica, se recomienda aclarar a qué resolución se estaría aludiendo.

8.112.- Artículo 166:

8.112.1.-En su apartado 1 habría de recogerse lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de RJSP, conforme al cual únicamente podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad y los patrimonios independientes o autónomos, *“que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”*.

Por otra parte, en el inciso final del apartado 1 parece más adecuado que se indique *“Sin perjuicio de lo anterior, se aplicarán las reglas de los siguientes apartados”*.

8.112.2.- En relación con su apartado 4 recordaremos las exigencias derivadas de técnica *“lex repetita”* pudiendo apreciarse concordancias en este caso con lo establecido, a su vez, en el artículo 28.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

8.112.3.- No aparecerían contemplados, como responsables de las eventuales infracciones, los titulares o miembros de órganos administrativos o funcionarios públicos que, por acción u omisión, hayan contribuido a la comisión de la infracción [artículos 193.1.b) y 2.^a) de la LOUA]. Es lo cierto que los hechos constitutivos de infracción urbanística pudieran revestir, en su caso, también carácter delictivo. En tal sentido, aunque pudiera calificarse como una función discrecional, de política criminal, el delimitar los ámbitos respectivos del derecho administrativo y el derecho penal en cada materia, no obstante, teniendo en cuenta el carácter de última ratio del Derecho Penal, se somete al análisis del Centro Directivo Peticionario si la regulación de las infracciones a cometer por los órganos, cargos etc.,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 82/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

mencionados, pudiera cumplir o satisfacer fines complementarios a los cumplimentados por el Derecho Penal en cuanto a la garantía del adecuado respeto u observancia de la normativa urbanística. Observación que necesariamente tendríamos que hacer extensiva al artículo 161 del Anteproyecto de Ley, en cuanto que precepto que define o incorpora el catálogo de las infracciones urbanísticas de aplicación.

8.113.- **Artículo 167:** En su apartado 1 se recomienda separar en diferentes párrafos las diferentes reglas establecidas en el mismo a fin de facilitar su comprensión.

En relación con el inciso inicial de este apartado 1, daremos aquí por reproducidas las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”*, expuestas en la consideración jurídica 7.2 del presente informe, pudiendo apreciarse concordancias, en este caso, con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En relación con el supuesto contemplado en el segundo inciso de que *“de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras”*, habría de tenerse en cuenta, a efectos de penalidad, lo dispuesto con carácter básico en el artículo 29.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, conforme al cual: *“se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida”*.

No se indicaría en el apartado 1 que nos ocupa cuál sea la penalidad a aplicar en los diferentes supuestos incluidos en el segundo inciso de éste apartado 1, así sucedería respecto el reseñado en el párrafo precedente, en relación con el que habría de observarse lo dispuesto en la normativa básica, pero también respecto a los restantes: *“cuando uno de los ilícitos sea medio imprescindible para cometer el otro o cuando el más amplio o complejo absorba a los consumidos por aquel”*. Omisión o falta de previsión que habría de subsanarse, pudiendo tenerse en cuenta como referencia, a estos efectos, lo dispuesto en el Código Penal para los supuestos de concurso de delitos (artículos 77.3 y 8.3 del Código Penal).

En cuanto a la regla establecida a continuación, según el cual: *“Será de aplicación preferente la norma penal y, entre varias administrativas, la que prevea mayor sanción”*, por razones de seguridad jurídica, habría de indicarse cuál es el supuesto al que la misma vendría referida o cual vaya a ser su ámbito de aplicación.

Para terminar, en relación con el inciso final, según el cual: *“cuando no se den las referidas identidades se aplicarán los apartados siguientes”*, parece que habría de aparecer a continuación del inciso inicial de este apartado 1 que es el que alude a la triple identidad de *“sujeto, hecho y fundamento”*. En otro caso, es decir si se pretendiera que dicho inciso final aludiera a más supuestos de entre los enumerados *“ex ante”* (por ejemplo, el supuesto de que un delito sea medio imprescindible para cometer otro), habría de mejorarse su redacción, aludiendo a alguna expresión análoga a la siguiente: *“cuando no se den los referidos supuestos o circunstancias se aplicarán las reglas siguientes”*.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 83/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.114.- **Artículo 169:** En el artículo 169.1, en relación con su segundo inciso, se recomienda mejorar su redacción por razones de seguridad jurídica. Pudiendo aludirse, en tal sentido, a que se interrumpirá la prescripción desde que se acuerde la suspensión con puesta en conocimiento o remisión al Ministerio Fiscal conforme a lo dispuesto en el artículo 170.3 del Anteproyecto de Ley, siendo así que, afectos de su reanudación habría de tenerse en cuenta que pudiera existir una comunicación del Ministerio fiscal devolviendo el expediente, por ejemplo, sin que el procedimiento penal concluya necesariamente mediante resolución firme.

En relación con la regla adicional incorporada al artículo 169.2 b) del Anteproyecto de Ley, no se considera posible su adición por existir riesgo de que, en caso de impugnación ante el Tribunal Constitucional, pudiera apreciarse afectación a las competencias reservadas al Estado conforme al artículo 149.1.18ª: *“Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común.”*

Con independencia o sin perjuicio de lo indicado, cabría señalar que la solución incorporada a la previsión del Anteproyecto de Ley a que aludimos en el párrafo precedente, habría sido admitida por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, como interpretación razonable de la normativa básica estatal. En tal sentido se pronuncia el Informe HHPI00035/17 Sobre dudas relacionadas con los procedimientos administrativos sancionadores y las modificaciones introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015, evacuado con fecha 5 de julio de 2017, a instancia de la Secretaría General de Hacienda de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

8.115.- **Artículo 170.3:** Daremos aquí por reproducidas las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”*, expuestas en la consideración jurídica 7.2 del presente informe, pudiendo apreciarse concordancias, en este caso, con lo dispuesto en el artículo 56 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

8.116.- **Artículo 171:**

8.116.1.- En relación con su apartado 1 habríamos de advertir cómo no aparecerían tipificadas como infracciones en materia de ordenación del territorio (artículo 161.5 del Anteproyecto de ley) las que se indican en dicho apartado: *“se realice por falta del título habilitante o acto administrativo que debería ser dictado ella, así como cuando se trate de obstrucción a la labor de la Inspección Autónoma”*.

8.116.2.- Por otra parte, advertiremos que, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en el artículo 2.1 del Anteproyecto de Ley, y la tipificación de infracciones y sanciones que se efectuaría en su artículo 161, parece que la competencia para sancionar habría de corresponder a los Ayuntamientos en el caso de infracciones urbanísticas y a la Comunidad Autónoma en el supuesto de infracciones contra la ordenación del territorio, indicándose así en el artículo 171.1 o en dos apartados sucesivos del mencionado artículo 171 del Anteproyecto de Ley. Ello sin perjuicio de las observaciones incorporadas al presente informe en relación con la regulación que hace el Anteproyecto



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 84/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

de sendos aspectos, es decir, en relación tanto con el artículo 2.1 cómo con el artículo 161 del propio Anteproyecto.

8.116.3.-En cuanto a lo dispuesto en el apartado 2, sería preciso definir con mayor detalle el supuesto de concurso de normas o infracciones administrativas a que se esté aludiendo y resolverlo desde la propia Ley a fin de evitar dudas interpretativas en orden a su aplicación, dudas que podrían generar no poca litigiosidad ante los Tribunales. Así la primera cuestión a dirimir sería la de si cabría apreciar la existencia de dos infracciones sin afectación del principio *“non bis in idem”* o no.

En el primer caso habrían de seguirse dos expedientes independientes, a tramitar por distintas Administración Públicas, según el reparto competencial efectuado. Se trataría del supuesto a que parece aludir el precepto a que venimos haciendo referencia cuando indica *“salvo que el bien jurídico protegido sea distinto”* (artículo 171.2 *“in fine”*). Sin embargo dicho precepto no contempla expresamente la solución para este supuesto.

En el segundo supuesto, esto es, si el bien jurídico protegido fuere el mismo, habría de seguirse un sólo expediente que, en tal caso, vendría a atribuirse, en el artículo 171.2 del Anteproyecto de Ley, a la *“Administración que primero inicie el procedimiento”*. Por razones de seguridad jurídica, sería recomendable igualmente que se aclarara la redacción del artículo 171.2 del Anteproyecto de Ley para indicar expresamente a qué supuesto estaría referido la solución que se propone (*“si el bien jurídico protegido fuere el mismo”*).

Finalmente valórese si la solución propuesta para dirimir el supuesto de concurrencia competencial a que aludimos en el párrafo precedente, pudiera conducir a consecuencias injustas o , en cierta forma, arbitrarias si en atención a que el expediente fuere instruido por una u otra Administración la calificación de la infracción y la sanción a imponer pudieran resultar diferentes.

8.116.4.- En relación con el artículo 171.3 recordaremos las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”* pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de agosto, de Bases de Régimen Local. En tal sentido, el artículo 60 de la LBRL no indicaría que la Comunidad Autónoma *“podrá subrogarse”* sino que deberá recordarle a la Entidad Local el cumplimiento de sus obligaciones y que si, transcurrido el plazo correspondiente, el incumplimiento persistiera se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local. Fórmula, por otra parte, que resultaría más acorde con el carácter debido o inexcusable del ejercicio de las funciones de inspección y disciplina urbanística.

Por otra parte, por razones de seguridad jurídica, recordaremos la necesidad de que se concreten o definan en el propio Anteproyecto de Ley cuáles sean los supuestos en que el acto o uso del suelo tengan *“incidencia supralocal”*, concepto jurídico indeterminado, en torno al cual, aparecería delimitada la competencia de actuación subsidiaria de la Comunidad Autónoma en este precepto. Ello al menos en la medida en que resulte posible, al estar indentificados tales supuestos, sin perjuicio en



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 85/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

que la enumeración no sea exhaustiva, pudiendo completarse por la referencia última al mencionado concepto genérico de incidencia supralocal.

Igualmente resultaría de interés señalar que, en este supuesto, se estaría aludiendo al ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias urbanísticas (artículo 58.3 del EAA).

8.116.5.- Como consideración de carácter general haremos constar la necesidad de delimitar con claridad el ámbito competencial de cada Administración en materia de disciplina, para evitar que la inseguridad en la materia pudiera perjudicar el ejercicio de tan relevante función disminuyendo el necesario control de la actividad urbanística a fin de evitar que puedan realizarse actuaciones o usos contrarios a la ordenación.

8.117.- **Artículo 172:** En relación con el apartado 1, recordaremos las exigencias derivadas de la técnica *“lex repetita”* pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto, a su vez, en el artículo 85.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de LPACAP.

En relación con la reducción contemplada en el apartado 2 cabría aclarar si la misma sería acumulable a las previstas en el apartado anterior y cómo jugaría en el caso de aplicación de aquellas, por ejemplo, si se aplicaría sobre la sanción inicial, sobre la sanción una vez reducida en los importes resultantes de las previsiones del artículo 172.1 etc.

8.118.- **Artículo 173:** El apartado primero de este artículo añade, frente a la literalidad del correlativo artículo 3.1 del Decreto -ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dichas edificaciones se encuentren terminadas *“en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso”*. Aunque en puridad dicho inciso no consideramos que añada nada nuevo al enunciado ya que el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación no cabría respecto de edificaciones situadas en suelos en los que es imprescriptible la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, conforme queda dispuesto en el artículo 153.2 de la presente Ley. El apartado segundo de este precepto atribuye al Ayuntamiento correspondiente la tramitación y resolución del procedimiento *“previa la exigencia de los informe y autorizaciones sectoriales que sean preceptivos”*. Valórese la posibilidad de introducir en este apartado, como un informe sectorial, el informe preceptivo de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a efectos de analizar la conformidad de la actuación con la legalidad urbanística y para el debido ejercicio, en caso de que fuera procedente, de sus competencias en materia de disciplina urbanística.

8.119.- **Artículo 174:** En relación con su apartado 7 se propone como más respetuosa con la legislación estatal la redacción siguiente: *“La declaración de asimilado a fuera de ordenación se harán constar en el Registro de la Propiedad en los términos establecidos en la legislación estatal”*.

8.120.- **Artículo 175:** El apartado primero debe definir de forma clara y precisa qué se entiende por agrupaciones de edificaciones irregulares a los efectos de este artículo. En cuanto a los derechos de tanteo y retracto que se prevén en el párrafo segundo de este apartado, la norma legal



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 86/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

debe delimitar con mayor precisión el régimen de estos derechos, concretando, entre otros extremos, los supuestos en los que podrán reconocerse estos derechos, así como los titulares de los mismos.

8.121.- **Artículo 176:** Su apartado primero debe sustituir la referencia a “instrumentos de ordenación” por la más precisa de “Plan General de Ordenación Municipal” por ser éste el que tiene por objeto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63, definir el modelo general de ordenación del municipio. Por su parte, debe ponerse esto en conexión con lo ya señalado respecto del mencionado artículo 63, el cual es poco preciso a la hora de determinar el modelo general de ordenación, por lo que no podemos saber a partir del anteproyecto cuáles son las determinaciones o contenidos del Plan General de Ordenación Municipal que, de verse afectados por la incorporación de las edificaciones irregulares prevista en la norma, pondrían en peligro el modelo de ciudad que se trata de preservar a través de este Plan. El apartado tercero establece los supuestos en los que se podrá eximir de cumplir parcialmente las reglas y los estándares de ordenación establecidos en la legislación urbanística. Téngase en cuenta en este sentido que, a diferencia de lo que se hacía en el artículo 17 LOUA, el Anteproyecto no establece reglas y estándares de ordenación, como sería deseable. En consecuencia, el precepto debería indicar cuáles son esas reglas o estándares de ordenación que se declaran susceptibles de ser dispensadas.

8.122.- **Disposición Adicional Primera.** Al establecer la expresión “*demás infraestructuras análogas*” nos hallamos ante un concepto jurídico que requeriría una mayor precisión, sobre todo con la idea de delimitar el título competencial más específico. En este sentido, como ha señalado la STC 165/2016, de 6 de octubre “cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149) “.

Ciertamente, las competencias en materia de medio ambiente y ordenación del territorio pueden condicionar el ejercicio de otras actuaciones con incidencia territorial, pero no pueden invadir el ámbito reservado a las competencias en virtud de las cuales se desarrollan. En sentido inverso, aun en esos supuestos en los que se otorga carácter preferente a la competencia sectorial que ejerce el Estado, debe utilizarla en todo caso sin menoscabar los ámbitos de otras competencias; de modo que lo haga sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, «atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, de 13 de mayo; 103/1989, de 8 de junio; 149/1991, de 4 de julio, y 102/1995, de 26 de junio), y cumpliendo el deber de colaboración insito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (SSTC 13/1998, de 22 de enero, FJ 9, y 101/2006, de 30 de marzo, FJ 4).

Finalmente, desde un punto de vista de técnica legislativa, los arts. 115 ss. A-LISTA parten de la utilización del término “*sistemas generales y locales*”, en vez del término “*dotaciones*”, con lo que parecería lógico mantener el mismo durante toda la norma, sobre todo en cuanto a la intitulación de Títulos, Capítulos, Secciones y/o artículos.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 87/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.123- **Disposición Adicional Tercera:** A fin de que resulten adecuadamente garantizadas las exigencias derivadas del principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador, sería necesario acotar, en mayor medida, las funciones atribuidas al Consejo de Gobierno en relación con las sanciones, por ejemplo, indicando algún criterio a ponderar a tal fin o incluyendo previsiones que representen parámetros que vinieran a delimitarlas.

8.124.- **Disposición Adicional Cuarta:**

8.124.1- En relación con el apartado primero.

Debe de tenerse en cuenta que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado en contra de facilitar la desafectación tácita como consecuencia de los actos clasificatorios urbanísticos, por considerarla contraria a los artículos 10 y 17 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (LPV, en adelante), los cuales tienen el carácter de básico ex art. 149.1.23º CE según la Disposición Adicional primera de la LPV. Particularmente, el artículo 10 LPV únicamente permite la desafectación de los terrenos de vías pecuarias *“que no sean adecuados para el tránsito del ganado ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el Título II de esta Ley”*.

En este sentido, recuerda la Sentencias del Tribunal Supremo de 17 febrero 2012 (RJ 2012\4109) y en particular la de 29 marzo 2012 que *“la Sala de instancia parece haber entendido, equivocadamente, que el Plan Parcial, al vincular el suelo al destino urbanístico, producía por sí mismo la desafectación y la alteración del trazado de las vías pecuarias que discurren por su ámbito y que por esa razón no podía ser aprobado por el Ayuntamiento, al carecer éste de competencias decisorias en materia de vías pecuarias. Pero sucede que -salvo en el supuesto específico de la alteración jurídica de los bienes de dominio público de las entidades locales a que se refiere el artículo 8.4.a) del Reglamento de Bienes de las Entidades, aprobado por Real Decreto 1372/1986- la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento urbanístico, por más que este contenga determinaciones sobre el destino o uso del suelo, no comporta por sí misma la alteración del régimen jurídico de bienes demaniales, y por tanto, en lo que aquí interesa, dicha aprobación no comporta la desafectación ni la alteración del trazado de las vías pecuarias, pues éstas son decisiones que han de ser adoptadas por el órgano que tiene atribuida la competencia sectorial (véase el artículo 69.2 de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas) y por el procedimiento específicamente establecido para ello”. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 diciembre 2007 se incide sobre la misma idea, pues se invoca como motivo de casación que se ha producido la desafectación tácita de los por las razones apuntadas, desestimando el recurso de casación el Alto Tribunal al “negar la posibilidad de la desafectación tácita por otros motivos -imposibilidad de su reconocimiento legal, no poder derivarse de los actos de calificación del suelo en los instrumentos de planeamiento, y no haberse realizado todas las actuaciones de las que se hace derivar la tácita desafectación por la misma Administración -, cuestiones que permitirían seguir manteniendo la tesis contraria a la desafectación, lo cierto es que el argumento relativo a la falta de prueba contraria a la desafectación tácita no se combate- (...)”*.

8.124.2.- En el apartado 2, se contempla la desafectación tácita de las vías clasificadas, lo que debe ponerse en relación con lo antedicho. Para el caso de seguir entendiendo su viabilidad, habría que definir la posible existencia de derechos derivados de la clasificación (pues si la clasificación ha



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 88/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

producido efectos favorables, más aún cuando han sido patrimonializados, una revocación por Ley se parece más a una expropiación forzosa).

8.124.3. En relación con los apartados 3 y 4, remitiéndonos de nuevo a lo antedicho sobre la existencia de una Jurisprudencia contraria a la desafectación tácita por actos urbanísticos clasificatorios, adicionalmente, desde un punto de vista de técnica legislativa, la Sección 2ª del Capítulo IV del Título I del Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía regula un procedimiento especial modificaciones de trazado por razones de urbanismo, lo que, en caso de mantenerse el mismo y la redacción de la Disposición Adicional cuarta, supondría la coexistencia de dos regímenes distintos, máxime cuando el de la norma específica autonómica sobre vías pecuarias no resulta expresamente derogado en la Disposición Derogatoria única de la A-LISTA.

Respecto al procedimiento, en el subapartado a) no se establece quién debe asumir el informe que se cita. Asimismo, para el caso que se entienda viable, debe de recogerse la posibilidad de acordar simultáneamente la alienabilidad, para lo cual deberá seguirse el procedimiento establecido en el art. 179 del Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

8.125.-**Disposición Adicional Quinta.** Se aborda la regulación de las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

8.125.1.- En el apartado 3, subapartado a), habría de indicarse *“Un letrado de la Junta de Andalucía designado por la Jefatura del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.”*

8.125.2.-Novedad relevante sería la incorporación a su composición, como vocal, de un *“Registrador o Registradora de la Propiedad”* designado por el Decanato o Decanatos de los Registros de Andalucía.

Cómo se ha expuesto previamente, la Comunidad Autónoma dispondría de amplias competencias (ejecutiva en materia de expropiación forzosa y potestad de autoorganización) a la hora de delimitar la composición de estos órganos colegiados, consideración jurídica segunda del presente informe. No obstante cabría plantearse si, en función de la concreta cualidad de los vocales de que se trata, pudiera entrar en juego algún título competencial estatal que pudiera incidir en las mencionadas competencias.

En tal sentido los Registradores de la Propiedad son funcionarios del Estado, ostentando éste competencias en materia de bases de su régimen estatutario así como las exclusivas que le corresponden en materia de ordenación de los Registros (artículo 149.1.8º), siendo así que las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con tales funcionarios estarían en consecuencia muy limitadas.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 89/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Así, por ejemplo, la STC 2017/1999, de 11 de noviembre, RTC 1999/207 habría cuestionado la competencia de una Comunidad Autónoma para sancionar a los Notarios o Registradores por razón de otorgar escrituras o inscribir determinadas transmisiones sin que se hubiera justificado el cumplimiento de los deberes de notificación en relación con los derechos de tanteo y retracto ostentados por dicha Administración Pública, señalando, por lo que aquí interesa, lo siguiente:

“9.

Así las cosas, y descartado ya que el carácter de la controvertida norma sancionadora sea el urbanístico, hemos de añadir que no es tampoco título competencial habilitante para dictarla el que atribuye a la Comunidad Foral el art. 52.1 LORAFNA, en cuanto se limita al nombramiento de Notarios y Registradores de la Propiedad que deban prestar servicio en Navarra, así como a la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de las demarcaciones notariales y registrales, y en la determinación del número de Notarios que deban ejercer su función en Navarra, competencia esta que, con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 67/1983 [RTC 1983\67], 87/1989 [RTC 1989\87], 97/1989 [RTC 1989\97] y 120/1992 [RTC 1992\120]), además de circunscribirse de manera taxativa a las mencionadas materias, sólo atribuye a la Comunidad Autónoma facultades de ejecución de la legislación estatal .

La controversia competencial ha de dirimirse teniendo en consideración que la infracción y sanción establecidas por la Ley Foral 7/1989, en el precepto impugnado, incide en el incumplimiento de deberes, de Notarios y Registradores de la Propiedad, integrantes del régimen estatutario de quienes ejercen la función pública notarial y la registral, incardinándose así en el ámbito de la responsabilidad administrativa o disciplinaria de aquéllos, y que es exigible, en régimen de uniformidad, por la correspondiente legislación estatal. La competencia estatal encuentra apoyo en la competencia exclusiva sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8ª CE), sin olvidar la que ostenta sobre las bases del régimen estatutario funcional (art. 149.1.18ª CE), dado que como ha establecido la STC 120/1992, fundamento jurídico 4º «Esta competencia reguladora, por otra parte, deriva también del carácter de funcionarios públicos del Estado que tienen los Notarios y su integración en un Cuerpo único nacional . Como hemos dicho en la STC 87/1989, "la descentralización del Notariado por la vía de sus diferentes Colegios ni altera el carácter único del Cuerpo en toda España ni priva al Estado de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18ª de la Constitución, que, por estar integrados dentro de su propia Administración, ha de ejercer con toda amplitud, tanto en lo relativo a la ordenación de la función pública que desempeñan, que, en parte, se canaliza a través de los Colegios Notariales, cuanto en lo concerniente al régimen estatutario de sus funcionarios" (fundamento jurídico 4º)».

Ha de concluirse, por tanto, que el precepto legal objeto del conflicto competencial ahora enjuiciado se sustenta sobre un ilícito administrativo que, como hemos razonado, no se inserta en el ámbito de la regulación sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en el que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia exclusiva, en virtud del art. 44.1 LORAFNA, sino que pertenece a esfera diversa a la urbanística y a sus instrumentos o técnicas propios,



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 90/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

como es la de las correcciones gubernativas o disciplinarias que puedan imponerse a Notarios y Registradores de la Propiedad cuando éstos incurran en incumplimiento de sus deberes profesionales y, específicamente, del deber de vigilancia de la legalidad aplicable al autorizar instrumentos públicos y al permitir su acceso, mediante la correspondiente inscripción, en el Registro inmobiliario, función disciplinaria que no puede ser asumida por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio realicen sus funciones dichos profesionales, al carecer, según se ha razonado, de título competencial habilitante sobre dicha materia, integrante del estatuto regulador de dichos ejercientes de funciones públicas .”

Pudiendo entrar en juego pues diversos títulos competenciales tanto estatales como autonómicos en esta materia, es difícil aventurar cómo se dirimiría, en su caso, el eventual conflicto competencial que pudiera suscitarse en relación con esta concreta previsión del Anteproyecto de Ley que nos ocupa, sin que por nuestra parte se hubiera detectado ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional que analice la concreta cuestión de la incorporación, por normativa autonómica, de los Registradores de la Propiedad a un órgano colegiado integrado en la Administración Autonómica.

Sí que existirían pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con que tal posibilidad se actuara por la Comunidad Autónoma en relación con los Jueces y Magistrados, supuesto respecto del que cabría apreciar cierto paralelismo con el que nos ocupa, por lo que no podemos dejar de advertir de los riesgos que comporta esta opción en cuanto que pudiera apreciarse su afectación a las competencias estatales.

En tal sentido, se transcribe a continuación un fragmento de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, habiendo señalado lo siguiente (STC 150/1998, de 2 de julio):

“Pues bien, sin entrar al análisis del art. 117 CE basta para el caso que el art. 149.1.5 CE atribuya al Estado la competencia respecto de la «Administración de Justicia». Parece obvio que en esa materia ha de ser incardinada la regulación de las funciones que hayan de desempeñar los Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial . Si, como pretende la Comunidad Autónoma de Castilla y León, una Ley suya pudiera atribuir a los Jueces funciones distintas de la jurisdiccional, esta misma podría verse afectada. Debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere cuáles pueden realizar aquéllos, sin que por tal motivo la exclusividad y la independencia de la función jurisdiccional queden menoscabadas .

Por ello, la Comunidad Autónoma carece de competencia para integrar a los Jueces de Primera Instancia en las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, sin que tal tacha quede obviada por la circunstancia de que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que es una norma estatal, contenga un mandato idéntico. Ese vicio de incompetencia, que determina la inconstitucionalidad del inciso recurrido, hace innecesario analizar cualesquiera otros , algunos de los cuales, como la incidencia en el régimen de incompatibilidades de los Jueces, que apunta el Abogado del Estado, no rebasan el ámbito de la mera legalidad. “



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 91/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.126.- **Disposición Adicional Sexta:** En el apartado Uno.1 no parece adecuado indicar que se crea, dentro del Grupo A, Subgrupo A.2, “configurado en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre”, ello teniendo en cuenta que la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en adelante, EBEP, establecería la equivalencia del mencionado Subgrupo A.2, más bien con el Grupo B de los contemplados, a su vez, en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre. Por lo que resultaría más adecuado aludir al Grupo A, Subgrupo A.2 del artículo 76 del TREBEP.

En el apartado 2 “in fine” habría de aludirse al “Subgrupo A.2” y no al “grupo A.2”, ello de conformidad con lo establecido, a su vez, en el párrafo precedente de la propia Disposición Adicional, así como en el artículo 76 del EBEP a que venimos haciendo referencia.

8.127.- **Disposición Adicional Novena:** Recordaremos las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” apreciándose concordancias con lo dispuesto en el artículo 28.1 y 2 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

8.128.- **Disposición Transitoria Segunda:** Se recomienda introducir unas reglas similares a las previstas en la Disposición Transitoria segunda LOUA sobre los criterios de interpretación y aplicación de los Planes vigentes.

8.129.- **Disposición Transitoria Octava:** Si, como así parece, lo pretendido fuera la aplicación inmediata de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta, pudiera resultar de interés al efecto, a fin de evitar dudas interpretativas, incorporar “in fine” la indicación de que será de aplicación el Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, “en lo que no se oponga a lo dispuesto en la mencionada Disposición Adicional 5ª”.

8.130.- **Disposición Final Primera:** En su inciso final, cuando se indica: “en aquellas materias que , de conformidad con lo señalado en la legislación autonómica sobre régimen local, correspondan a los municipios”, cabría aludir igualmente a lo señalado en la normativa estatal básica sobre régimen local.

8.131.- **Disposición Final Tercera:** Dado que se pretende modificar el art. 40 Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de Andalucía (LGICA, en adelante), la misma tendría que hacerse ajustada a los preceptos básicos en la materia, fundamentalmente los artículos 18 ss LEA.

Los apartados 2, 3, y 4, con la expresa salvedad de los estudios de detalle (STC 86/2019, de 20 de junio), deberían aclarar que no caben las excepciones genéricas de sujeción a evaluación ambiental estratégica a instrumentos de ordenación urbanística relativos a ordenación del territorio y/o urbanismo, puesto que, por aplicación sistemática de los artículos 6.1.a) y 6.2.c) LEA, aquellos planes o programas no sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, se someterán al procedimiento simplificado, en aras a testar su afección significativa al medio ambiente, que culminará, con el informe



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 92/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

ambiental estratégico, mediante el cual, ex art. 31.2 LEA, el órgano ambiental decidirá bien la sujeción al procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, bien con la decisión de que no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente. Este canon de constitucionalidad aparece refrendado en el FD 6º de la STC 161/2019, de 12 de diciembre:

“El art. 6 determina, en su apartado primero, que serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria, prevista en los arts. 17 y siguientes de la Ley 21/2013, los planes y programas que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (RCL 2007, 2247y RCL 2008, 348), del patrimonio natural y de la biodiversidad. El apartado segundo de este mismo art. 6 somete a evaluación estratégica simplificada, prevista en los arts. 29 y ss. de la Ley 21/2013, las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior; los planes y programas mencionados en el apartado primero que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión y los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los requisitos del supuesto anterior. Por su parte, en relación con dicha exigencia, el art. 8.1 de la Ley 21/2013 solo permite excluir de evaluación ambiental estratégica los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia; y los de tipo financiero o presupuestario.

De este modo, como ya resaltó la STC 109/2017, FJ 3, los preceptos estatales fijan una regla general que ha de ser considerada básica: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa”.

El apartado 5 requiere una mayor coherencia y necesidad de aclarar en cada subapartado los órganos concretos que deben realizar la actuación -subapartado b), destinatario de la remisión; subapartado e), quién debe realizarla; subapartado f); subapartado g) faltarían citar los trámites de audiencia y recabar informes preceptivos; subapartado h), quién debe asumir dicho estudio; subapartado i); subapartado k), destinatario de la remisión; faltando un apartado relativo a una eventual necesidad de un nuevo trámite de información pública.

Asimismo, sería recomendable fijar en algún apartado adicional las previsiones contempladas en los actuales apartados 7 y 8 del vigente art. 40 LGICA.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES		22/12/2020	PÁGINA 93/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA			
	ANA MARIA MEDEL GODOY			
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

8.132.- **Disposición final cuarta:** En su apartado 6 se modifica el artículo 16 de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los Puertos de Andalucía. Pues bien, en relación con el artículo 16.2, la referencia que allí se hace a la posibilidad de autorizar usos habitacionales y residenciales, deberá tener en cuenta la naturaleza demanial de los bienes sobre los que se asientan estos usos.

En su apartado 7, por el cual se modifica el artículo 20.3 Ley 21/2007, téngase en cuenta que la solicitud de concesión a la que se hace referencia debe enmarcarse debidamente en un procedimiento de publicidad y libre concurrencia.

En su apartado 15 se introduce en la Ley 21/2007 una disposición adicional séptima rubricada “especialidad del personal del organismo portuario autonómico”. Se recuerda el carácter básico de la norma cuya aplicación se pretende excluir, artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Debe tenerse en cuenta, no obstante, lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, cuya disposición adicional vigesimotercera establece de forma similar que “no será de aplicación al personal de los organismos portuarios lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”, si bien debemos señalar que dicha previsión normativa no tendría más valor jurídico que el de mero antecedente contenido en una Ley de carácter estatal.

8.133.- Disposición Final Quinta:

La modificación que se postula del art. 42 Ley 9/2010, de 9 de julio, de Aguas de Andalucía (LAA, en adelante), circunscribe la actuación de la Junta de Andalucía al ámbito de sus competencias, lo que parece coherente con el criterio expresado en el Informe AJ-CAGPDS 2020/24 sobre el régimen jurídico competencial del artículo 42.2 de la Ley de Aguas de Andalucía, con especial mención de las zonas inundables, emitido con fecha 5 de mayo de 2020, por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, a instancia del Sr. Director General de Planificación y Recursos Hídricos. Informe relacionado, a su vez, con el informe de la AJ de la entonces Consejería Medio Ambiente y Ordenación del Territorio MOPI00117/16 Consulta relativa al ámbito territorial de aplicación del artículo 42.1 de la Ley de Aguas de Andalucía”, solicitado por la anterior Dirección General de Planificación Hidrológica y evacuado con fecha 25 de octubre de 2026.

Se establece una minoración de los ámbitos de actuación del informe de la Consejería competente en materia de aguas, quedándose en el ámbito que, con carácter básico, establece el art. 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLAg, en adelante), si bien debería reflexionarse si el mantenimiento de los otros ámbitos sobre los que actualmente debe pronunciarse el informe previsto en el art. 42 LAA coadyuvaría en la mejor gestión de las política hidráulica autonómica (vgr. Vertidos).

Tanto para el apartado tercero del art. 59 como en el apartado primero del art. 62, debe analizarse si procede la supresión de los mismos por remisión directa a la normativa básica estatal.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 94/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

8.134.- **Disposición Final Sexta:** No se entienden bien el párrafo inicial: *“introduciendo un nuevo apartado 3”* ni el final: *“Como consecuencia de esta modificación, los actuales apartados 3 y 4 pasan a ser respectivamente los apartados 4 y 5”*. Ello en la medida en que el apartado 3, tal y como aparece redactado en esta Disposición Final Sexta, parece que vendría a sustituir al apartado 3 actualmente en vigor, con lo cual los apartados 3 y 4 mantendrían su actual numeración.

En el segundo párrafo cuando se indica *“en estos casos el plazo para emitir el informe será de un mes”* se recomienda que se unifique o concuerde adecuadamente la terminología o expresión con la empleada en el apartado 2 precedente del artículo 34, a la que parece remitirse cuando se indica *“en estos casos”*, y que no aludiría a la emisión de un informe.

Finalmente se recomienda incluir aquí mención también al sentido del silencio, transcurrido el plazo previsto. Ello de forma análoga a lo establecido en el artículo 34.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía. Igualmente se recomienda aclarar si en este caso se podría también reformular la clasificación.

NOVENA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, se aprecian las siguientes:

9.1.- **Artículo 2:** En el apartado 1 se recomienda mejorar la redacción del siguiente inciso *“(...) sobre actuaciones, usos y asentamientos existente o futuros (...)”*.

9.2.- **Artículo 3:** El apartado 4, en su inciso inicial, la siguiente mención: *[“(...) La actividad urbanística, corresponde a los Municipios, sin perjuicio de las competencias que, por esta ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma (...)”]*, resultaría reproducción, de lo dispuesto, a su vez, en el artículo 2.2 del Anteproyecto de Ley, por lo que se recomienda su supresión, por resultar innecesaria.

9.3.- **Artículo 9.** Sus apartados penúltimo y último aparecerían numerados, en ambos casos, como 4, por lo que el último de ellos habría de pasar a numerarse como 5.

9.4.- **Artículo 157:** Como mejora de redacción se propone aludir, en su apartado 2, a que la actuación es *“contraria a la ordenación territorial urbanística”* en lugar a que la actuación es *“ilegal”*.

9.5.- **Artículo 163:** Como mejora de redacción se propone indicar más bien, en el segundo párrafo del subapartado b) del apartado 1, lo siguiente: ello con independencia de que *“procediera”* o bien de que *“pudiera proceder”* -a escoger una de estas últimas expresiones- la pérdida de los beneficios ya recibidos (...).

9.6.- **Disposición Adicional Quinta.3:** En relación con los subapartados 3º y 4º del apartado b), se recuerda la necesidad de evitar estrategias de duplicación conforme a la Instrucción de 16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 95/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

9.7.- **Disposición Final Séptima:** El apartado 2 del artículo 56 habría de aparecer adecuadamente separado del apartado 1, en párrafo aparte. Habría de suprimirse uno de los incisos con el siguiente tenor: “2.1 En el informe de impacto en la salud de las actividades y obras a que se refieren los párrafos c) y d) del (...)”. Pues aparece reiterado en dos ocasiones en el texto de la Disposición Final que nos ocupa.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

La Letrada de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Ana María Medel Godoy

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Daniel Del Castillo Mora

El Letrado de la Junta de Andalucía.
José María Gómez Calero Valdés



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

FIRMADO POR	JOSE MARIA GOMEZ-CALERO VALDES	22/12/2020	PÁGINA 96/96
	DANIEL DEL CASTILLO MORA		
	ANA MARIA MEDEL GODOY		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7NTJ4S8ZMFNYW29X5FWFLAAUC	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	