

VALORACIÓN DEL INFORME SSCC 2020/138 EMITIDO POR EL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA AL BORRADOR 03 DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA.

Expte: 37401/99/20/1/0

Con fecha 4 de enero de 2021 tiene entrada vía registro telemático, informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, 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, Informe SSCC 2020/138 al Anteproyecto de Ley referenciado, en base al cual se formulan las siguientes **consideraciones generales**:

1. Como cuestión formal previa, y como se detallará más adelante, en el enlace remitido por consigna con fecha 3 de noviembre de 2020 al Gabinete Jurídico se incluye, como documento adjunto N.º 67, el certificado de Secretariado del Consejo de Gobierno por el que se Acuerda: *“Declarar la urgencia en la tramitación del anteproyecto de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4, en relación con el artículo 43.7, ambos de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

El Artículo 33, tramitación de urgencia, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

Dicho plazo obliga a todos los órganos administrativos que deban emitir informe, y por tanto es preciso señalar que el informe se solicitó con fecha 3 de noviembre de 2020 y se ha recibido en este Centro Directivo el día 4 de enero de 2020.

2. El presente informe de valoración al informe emitido por Gabinete Jurídico no va a entrar en aquellas consideraciones que no atienden a cuestiones de legalidad, sino a meras opiniones y juicios de valor, y que no deberían formar parte del mismo. No obstante y a pesar de ello, se han incluido algunas consideraciones de este tipo que contribuyen a mejorar el texto.

3. Como consta en la Exposición de Motivos *“...los cambios sociales, tecnológicos, económicos y de desarrollo sostenible acaecidos desde entonces, existe un consenso generalizado sobre la necesidad de elaborar una nueva normativa en materia de suelo, basada en un modelo urbanístico que permita resolver de forma adecuada los problemas de la ciudad del siglo XXI y que se adapte a la diversidad de municipios que componen el territorio andaluz”*.



Los objetivos principales que persigue la Ley son: simplificación de contenidos, eliminación de trabas, respeto a la autonomía municipal, flexibilización de los usos en suelo rústico con pleno respeto a los valores intrínsecos del mismo, eliminar obstáculos para la implantación de infraestructuras, equipamientos y servicios técnicos de interés general en toda clase de suelo, flexibilización de las actuaciones de transformación urbanística sin hipotecar el territorio innecesariamente, evitando además la especulación

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/123



del suelo, y de las actuaciones urbanísticas en suelo urbano como elemento esencial para evitar el consumo de suelo. Objetivos a cumplir, además de por deseo del legislador autonómico, por exigencias de los instrumentos internacionales y nacionales.

En estrictos términos de defensa de las consideraciones que no se atienden en el texto, debemos decir, que sin embargo, los instrumentos de los que se ha dotado la ley para su cumplimiento, incorporados a legislaciones autonómicas que han pasado el filtro de constitucionalidad, y aceptados por la doctrina, son discutidos sin que se aporten alternativas para el cumplimiento de los objetivos enunciados.

De una lectura general de las consideraciones formuladas al texto parece inferirse por un lado, que el método utilizado para analizar las cuestiones de legalidad ha sido la comparación con la ley vigente en materia de suelo, la Ley 7/ 2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y con los reglamentos estatales de aplicación supletoria, como parámetro de legalidad, y casi sin mencionar la vigente Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en un texto en el que la ordenación del territorio cobra especial relevancia. Como consecuencia de ello, se cuestionan preceptos simplemente por el hecho de no reproducir las determinaciones que incluye la LOUA.

Frente a esta técnica debemos recordar que se trata de una norma nueva, que persigue fines distintos, adaptados a una realidad que no coincide con la que existía en el año 2002. Por tanto no se acepta con carácter general el cuestionamiento de posibles ilegalidades en base a lo anterior. Si el legislador hubiera considerado este hecho, no hubiera iniciado un procedimiento tan arduo como este para elaborar una nueva ley, la vigente seguiría siendo útil.

Y por otro lado, en otras ocasiones fundamenta su disconformidad por incumplir, supuestamente, el régimen básico de la propiedad establecido en la legislación básica estatal. En este último supuesto en ocasiones se recurren a partes de las sentencias citadas que sesgan la lectura integradora de las mismas. Es por ello que en este informe se analizan cada una de las consideraciones recurriendo a resoluciones judiciales completas y aclarando cada una de las cuestiones planteadas.

4.- En cuanto a las competencias en materia de ordenación del territorio y el urbanismo, entendemos que es preciso aclarar que se parte de la idea que la ordenación del territorio, es competencia exclusiva autonómica. Su objetivo consiste básicamente en garantizar el equilibrio territorial de Andalucía a través de la planificación territorial. Andalucía debe alinearse en la consecución de los objetivos de la Unión Europea como son la cohesión económica, social y territorial de todas las regiones, y con objetivos claves como son el desarrollo territorial policéntrico, la gobernanza multinivel, la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible, la mejora de las infraestructuras, la revitalización del mundo rural y el urbano o la potenciación del empleo de calidad. El suelo se considera como recurso vital para su mejor protección y desarrollo, y su tratamiento implementará las nuevas exigencias de la agenda urbana sobre sostenibilidad de las ciudades, fomento de la rehabilitación y regeneración de las mismas, medidas contra el cambio climático, consumos energéticos sostenibles o casi nulos, que garanticen la potenciación de nuestros recursos para conseguir un equilibrio entre todos los municipios. Estos son los objetivos de la ordenación territorial.

Y el ejercicio de la competencia en materia de urbanismo debe ser ejercida por los Ayuntamientos siempre y cuando respeten el marco establecido por la Comunidad Autónoma, en la ley, los reglamentos de desarrollo y en la ordenación territorial.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/123



Pues bien, con el objetivo firme de dotar de seguridad jurídica a este sistema competencial respetando el principio de autonomía local, pero sin dejar por ello de ejercer la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio, de ejercicio inexcusable como toda competencia, se ha definido en la ley el marco en el que la Comunidad Autónoma y los Municipios van a ejercer sus competencias de forma ordenada y coordinada. En aplicación de la posibilidad que el art 6 de la Ley 5/2010, de 5 de junio, de Autonomía Local (LAULA), otorga al legislador autonómico, y conforme a la doctrina constitucional, se han ampliado las competencias propias de las Corporaciones Locales, consideradas “mínimas”, que la legislación básica sobre régimen local les garantiza.

Pero como señala el TC resulta necesario extremar el uso de las técnicas de colaboración en la elaboración de los respectivos instrumentos de planeamiento, tales como la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de los intereses ajenos (STC 51/2004, fdto. jco. 12º). De esta forma, los instrumentos de ordenación del territorio, por ser de interés supralocal, constituyen un marco de referencia de obligado respeto para los “urbanísticos”, limitados al ámbito municipal. La Comunidad Autónoma deberá velar por su cumplimiento en todo a lo que afecte a su ámbito competencial y en cumplimiento estricto del principio de legalidad.

5.- Por último, y en relación con la participación y transparencia en el procedimiento de elaboración de la norma y como se expone más adelante, se ha ido más allá de las exigencias legales en la materia. Su elaboración ha contando con un gran consenso y un alto grado de participación, como consta en el expediente remitido en su día a Gabinete Jurídico.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, analizado el referido Informe, se ha procedido a la elaboración del Borrador 04 del Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante Anteproyecto LISTA), dando respuesta a las observaciones señaladas en el mismo, conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Sobre la fecha de remisión y recepción del expediente completo del Anteproyecto LISTA.

El 3 de noviembre de 2020, a las 13:13 horas (Justificante de Presentación con Número de Registro 202018000005812), se remite por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio oficio al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, recabando informe preceptivo al Anteproyecto LISTA, 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. Dicho oficio se acompaña del texto del Borrador 03 del Anteproyecto LISTA.

El mismo día 3 de noviembre de 2020, a las 13:04 horas (Justificante de Presentación con Número de Registro 202018000005809) fue remitido enlace *Consigna* de acceso al expediente completo del Anteproyecto LISTA.

Según el informe del Gabinete Jurídico, este último oficio se remite el 3 de noviembre, pero se recibe el día 10 del mismo mes. A este centro directivo le resulta extraño que el primer oficio remitido (a las 13:04 horas) se recibiera una semana más tarde que el segundo oficio (remitido a las 13:13 horas), máxime

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/123	



cuando ambos escritos son enviados telemáticamente, y a la misma unidad de tramitación, la unidad A01014233 del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Tras comprobar el historial de intercambio del Sistema de Interconexión de Registros (Registro SIR) del oficio N° 202018000005809 se constata que éste es recibido (y aceptado) por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía el día 3 de noviembre de 2020, a las 14:31 horas, no entendiéndose por tanto el motivo de tal afirmación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Sobre el objeto del Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones.

SEGUNDA.- Sobre las competencias de la Comunidad Autónoma para dictar el Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones.

No obstante, como se expondrá más adelante este precepto cobra especial relevancia para entender el texto.

TERCERA.- Sobre el marco normativo en el que se encuadra el Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones.

CUARTA.- Sobre el procedimiento durante la tramitación del Anteproyecto LISTA.

4.1.- Sobre las consultas públicas previas.

No se formulan objeciones, si bien se recuerda que el artículo 133.1 resulta afectado por la STC 55/2018 de 24 de mayo.

Respuesta 4.1.- Sobre este punto se aclara que aunque las consultas públicas previas no sean preceptivas en las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio consideró necesario realizar este trámite a fin de facilitar la participación ciudadana y recabar la opinión de los agentes implicados en la actividad urbanística desde las fases iniciales de elaboración del Anteproyecto.

La Agenda Urbana Europea, española y andaluza exigen la implementación de la gobernanza en las decisiones políticas y en los procesos de elaboración de normas legales. Por tanto, hay que considerar que se trata de una valoración y no de una cuestión de legalidad.

4.2.- Sobre los principios de buena regulación.

No se formulan objeciones.

4.3.- Sobre el trámite de audiencia y participación ciudadana.

El proceso de elaboración del Anteproyecto ha contado con un amplio proceso participativo con el fin de construir el mayor consenso posible entorno a una propuesta normativa que regula materias de notable incidencia en los municipios andaluces y en la actividad económica general.

Mediante Resolución de 19 de mayo de 2020, de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, se sometió el Anteproyecto a los trámites de audiencia e información pública,

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/123



durante el plazo de un mes. El plazo de presentación de alegaciones se inició el 2 de junio y concluyó el 1 de julio de 2020.

En el Informe del Gabinete Jurídico se considera 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”.

Respuesta 4.3.- A este respecto se considera preciso aclarar que se concedió trámite de audiencia a todas aquellas entidades y asociaciones que forman parte del Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo, órgano superior de carácter consultivo y de participación de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cuya composición viene regulada en el artículo 17.3 del *Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (BOJA N.º 35, de 20 de febrero de 2014). Además de a los miembros del Consejo, se concedió audiencia a otras asociaciones vinculadas específicamente a la construcción, a la defensa del patrimonio histórico andaluz y a los propietarios de viviendas irregulares, conforme a lo dispuesto en Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020, considerando que con ello se da amplia cobertura a este trámite.

La relación de administraciones, entidades y asociaciones a las que se concedió audiencia, consta en el expediente administrativo y viene recogida tanto en el Informe-Propuesta sobre ulteriores trámites de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de fecha 17 de mayo de 2020, como en el Informe de Valoración sobre el trámite de audiencia e información pública, de fecha 20 de octubre de 2020.

En concreto, y conforme al artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía se concedió trámite **audiencia** a las siguientes, administraciones, organizaciones y asociaciones, al objeto de que pudieran hacer valer sus intereses:


Administración de la Junta de Andalucía:


Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.
Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.
Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.
Consejería de Hacienda, Industria y Energía.
Consejería de Educación y Deporte.
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.
Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.
Consejería de Salud y Familias.
Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
Consejería de Cultura.

Administración General del Estado:

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Dirección General de Vivienda y Suelo) (* No alegaron durante el trámite de audiencia)

Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (* No alegaron durante el trámite de audiencia)

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/123	



Colegios Profesionales:

Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Demarcación Andalucía.
Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos.
Colegio de Geógrafos de Andalucía.
Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
Ilustre Colegio Notarial de Andalucía.
Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas.
Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
Colegio de Ambientólogos de Andalucía.
Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla (* No alegaron durante el trámite de audiencia).

Organizaciones empresariales y sindicatos:


Confederación de Empresarios de Andalucía. CEA.
Comisiones Obreras de Andalucía. CCOO.
Unión General de Trabajadores de Andalucía. UGT (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
Fadeco Promotores y Fadeco Contratistas.

Asociaciones, organizaciones y colectivos:

Ecologistas en Acción.
WWF. España.
Asociación de Defensa del Patrimonio de Andalucía. ADEPA.
Federación Consumidores en Acción de Andalucía. FACUA.
Unión de Consumidores de Andalucía. UCA-UCE (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía. CAVA (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
Confederación Andaluza Vecinal. CONAVE (* No alegaron durante el trámite de audiencia)
Asociación Save Our Homes de la Axarquía. SOHA.
Asociación Abusos Urbanísticos-Almanzora No. AUAN.
Federación Consumidores en Acción de Andalucía. FACUA.
Unión de Consumidores de Andalucía. UCA-UCE (* No alegaron durante el trámite de audiencia)

Por otro lado, en el Informe del Gabinete Jurídico se menciona que no consta en el expediente remitido a los 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 Anteproyecto, documentación respecto a la cual recuerdan la necesidad de que figure incorporada al expediente.

Sobre este particular se aclara que el inicio de tramitación del Anteproyecto tuvo lugar el 16 de enero de 2020, no correspondiéndose la fecha de 23 de abril de 2019 con ningún trámite del procedimiento de elaboración del Anteproyecto LISTA. Entre la documentación remitida consta el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020, conforme al certificado del Viceconsejero de Presidencia, Administración Pública e Interior del mismo día, en el que figuran las entidades y organismos a los que debe darse audiencia.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/123	



Entre la documentación del expediente del Anteproyecto remitido al Gabinete Jurídico el pasado 3 de noviembre de 2020, consta copia de las 26 alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia, así como de las 62 alegaciones recibidas durante el trámite de información pública.

Todas las alegaciones recibidas durante los trámites de audiencia e información pública fueron valoradas en el Informe, de 20 de octubre de 2020, de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio. En este Informe se da cuenta de la tramitación seguida desde el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de mayo de 2020, se señalan las aportaciones recibidas y se resumen los principales cambios entre los borradores 01 y 02 del Anteproyecto.

Aunque el informe del Gabinete Jurídico no realiza un análisis del proceso de concertación con la administración local durante el procedimiento de elaboración de la propuesta normativa, a través de los mecanismos previstos en Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), es necesario poner en valor el mismo y tenerlo en consideración cuando se analiza la regulación del Anteproyecto sobre las competencias locales propias.

Conforme al artículo 57.2 de la LAULA, fue emitido informe por parte del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) sobre la regulación de las competencias locales contenidas en el anteproyecto. Las discrepancias iniciales entre la administración autonómica y local fueron resultas en el seno del Consejo Andaluz de Concertación Local, órgano supremo de colaboración y concertación de la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales, que con fecha 2 de octubre de 2020, adoptó acuerdo por consenso entre las dos partes representadas sobre el contenido del Anteproyecto.

Por otro lado, cabe destacar que el periodo de audiencia e información pública estuvo marcado por las medidas preventivas de salud pública establecidas como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Es por ello que desde la Consejería de Fomento Infraestructuras y Ordenación del Territorio se realizó un especial esfuerzo en la difusión, promoción y fomento de la participación, como complemento a las obligaciones de audiencia, información pública y publicidad activa.

Con esa finalidad se desarrolló un Programa de Difusión del Anteproyecto de Ley con el objetivo de dar a conocer la propuesta normativa entre la ciudadanía y colectivos interesados en la misma, que contempló las siguientes actuaciones:

1. **Página WEB, medios de comunicación internos y externos.**

- Difusión Web. Creación de apartado destacado para la LISTA en la página Web de la Consejería.
- Vídeo promocional. Difusión y publicación de vídeo promocional sobre la LISTA.
- Redes sociales. Difusión en redes sociales de vídeo y Jornadas Técnicas. El vídeo superó las 1.100 visualizaciones.

2. **Jornadas de difusión** telemáticas entre colectivos profesionales, agentes sociales y económicos, y Administraciones Públicas. Durante el periodo de audiencia e información pública se realizaron 21 jornadas de difusión a la que asistieron mas de 1.600 personas, abarcando todas las provincias.

Por último mencionar que este consenso viene asimismo avalado por la creación del **Comité de Personas Expertas** en la elaboración del Anteproyecto LISTA, creado por Orden de la Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de fecha 9 de enero de 2020, para asesorar y colaborar con la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la elaboración del nuevo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/123



Anteproyecto. Este Comité estaba integrado por personal funcionario de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y por personas expertas en la materia de acreditada trayectoria, conocimiento y trabajos realizados en el ámbito de la normativa y el planeamiento urbanístico, ajenas a la Administración de la Junta de Andalucía.

4.4.- Sobre la solicitud de informe a los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales.

El informe del Gabinete Jurídico indica que habría de solicitarse informe de los correspondientes Consejos Andaluces, en cuanto que el texto del Borrador 3 del Anteproyecto LISTA incorpora previsiones con incidencia en las funciones de los profesionales colegiados (artículo 9.2 o 140 del Anteproyecto de Ley).

Respuesta 4.4.- Se atiende. De conformidad con artículo 6 de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales se solicita, con fecha 20 de enero de 2021, informe preceptivo a los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales de Abogados, Arquitectos, Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Ingenieros Industriales e Ingenieros Técnicos Industriales, habida cuenta que el Borrador 3, y en concreto los artículos 9.2 o 140.3 del mismo, afectarían al ejercicio profesional de dichos colectivos profesionales. Se reciben en plazo los informes del Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales, del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos, y del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales. Fuera de plazo se recibe el informe del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. El análisis de las observaciones se realiza en el informe de valoración de este trámite que consta en el expediente del Anteproyecto.

4.5.- Sobre la declaración de urgencia del Anteproyecto LISTA.

Se indica en este apartado del informe que no figura incorporado en el expediente de elaboración del Anteproyecto el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se declara la urgencia del expediente, lo que habría de subsanarse.

Respuesta 4.5.- Sobre este aspecto se aclara que en el enlace remitido por consigna con fecha 3 de noviembre de 2020 al Gabinete Jurídico se incluye, como documento adjunto N.º 67, el certificado de Secretariado del Consejo de Gobierno en el que se Acuerda por el Consejo de Gobierno: *“Declarar la urgencia en la tramitación del anteproyecto de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4, en relación con el artículo 43.7, ambos de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

4.6.- Sobre la justificación de la creación del Cuerpo de Subinspectores.

El informe del Gabinete Jurídico establece que bien en la Parte Expositiva del Anteproyecto 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.

Respuesta 4.6.- En las memorias económicas complementarias emitidas por este centro directivo con fechas 31/08/2020 y 8/10/2020, y que constan en el expediente remitido a ese Gabinete Jurídico con fecha 3 de noviembre de 2020, se justifica la creación de este Cuerpo, cuyo acceso se llevará a cabo tras

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	8/123



los pertinentes procesos selectivos, conforme al artículo 75.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, facilitando la consecución de los objetivos del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, conforme al artículo 20.2 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

En las citadas memorias se justifica igualmente el diagnóstico del territorio andaluz, que exige adoptar sin más dilaciones medidas urgentes que minimicen el impacto territorial, ambiental y paisajístico que provocan las edificaciones irregulares. Para ello, es imprescindible reforzar el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía, creando un subgrupo que esté presente en todo el territorio. De esta forma evitaremos volver a situaciones generalizadas de ilegalidad urbanística como las que Andalucía ha sufrido hasta ahora.

Asimismo, en las memorias, se cuantifica el gasto, los recursos y las fuentes de financiación que conllevará la creación de este Cuerpo.

Dichas memorias se elaboraron tras el informe formulado por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, en el trámite de audiencia, por el que se nos requirió la información que en esta consideración se dice que falta. La Dirección General de Presupuestos consideró que era suficiente la justificación expuesta.

Por otro lado, la creación de este Cuerpo ha sido conocida por el Consejo de Gobierno durante la aprobación del inicio de tramitación de este anteproyecto, que se llevó a cabo con fecha 18 de mayo de 2020.

4.7.- Sobre la solicitud de Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

No se formulan objeciones. En virtud del artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, se recabará el Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, en su momento procedimental oportuno.

QUINTA.- Sobre la publicidad activa del Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones. Tal y como se constata en el Informe de la Secretaria General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio de fecha 20 de octubre de 2020, este centro directivo ha dejado constancia en el expediente de que el Anteproyecto, así como las memorias e informes que conforman el mismo, fueron publicados cuando, tras su preceptiva elevación al Consejo de Gobierno, fue conocido por éste, según dispone el artículo 13.1.b) de la 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Todo ello sin perjuicio de que se vaya dejando constancia de la publicidad de los sucesivos informes y memorias que se emitan durante la elaboración de este texto normativo.

Asimismo el texto del Anteproyecto se publicará cuando se solicite el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y tras la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Gobierno, dándose con ello cumplimiento a la exigencia del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

SEXTA.- Sobre la estructura del Anteproyecto LISTA.

No se formulan objeciones.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	9/123



SÉPTIMA.- Consideraciones de carácter general.

7.1.- Se adelanta en el informe que ciertas remisiones reglamentarias del anteproyecto pueden invadir el principio de reserva de ley contemplado en el art. 53.1 CE.

En concreto el Gabinete Jurídico señala que el principio de reserva de ley podría verse afectado respecto al contenido del derecho de propiedad privada ex arts 33 y 53.1 CE en varios artículos del Anteproyecto (art. 9, 92, 93, 112, 118).

Respuesta 7.1.- Con carácter general, no se atiende esta consideración dada la generalidad con la que se motiva la misma. Eliminar las determinaciones reglamentarias constituye otro de los objetivos, simplificando el contenido, con pleno respeto al principio de reserva de ley, para que aquellas previsiones de desarrollo y complemento de la misma, propias de las disposiciones reglamentarias, puedan ser modificadas por un procedimiento más sencillo que el de modificación de las normas con rango de ley, en caso de que así fuera necesario para adaptarlas a nuevas necesidades sociales, ambientales o económicas.

Salvo escasas excepciones, las consideraciones efectuadas sobre el particular, están basadas en tres justificaciones:

1) Simples juicios de valor apoyados en pronunciamientos jurisprudenciales que no determinan la reserva legal referenciada: En relación con el art. 92.2 y 112 se utiliza la expresión “se recomienda ...” basada en 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, de la que no se extrae reserva legal alguna.

2) Constante comparación del Anteproyecto de ley con la regulación actual de la LOUA. A este respecto, cabe recordar la distinción entre reserva material y reserva formal de ley. Se habla expresamente de reserva material de ley cuando es la propia Constitución la que reserva a la ley el desarrollo y regulación de ciertas materias (derechos y libertades, ...). Junto a esta se encuentra la reserva formal de ley, en la que es la ley la que directamente regula una materia que no le estaba reservada por la CE, congelando su rango e impidiendo o incluso expulsando al Reglamento que pudiera existir sobre ella, que quedaría derogado. Ahora bien, la reserva de ley establecida por la CE, es inderogable, mientras que la reserva formal de ley, permite descongelar el rango de esa materia por otra ley, que permite nuevamente la entrada al Reglamento.

Las materias reguladas en el Anteproyecto van a suponer la derogación expresa de la LOUA, que contiene alto contenido reglamentario, motivo por el cual, no procede realizar la comparación legislativa realizada.

3) Carácter básico de las disposiciones del TRLS. Ver observación al art. 93 del Anteproyecto. No procede vincular el principio de reserva de ley en el desarrollo de la atribución competencial autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con el ámbito de las competencias reservadas al Estado ex artículo 149.1 CE que afecten al territorio y urbanismo, pues la regulación legislativa se ha realizado en el marco de la normativa estatal.

Con carácter general, las remisiones reglamentarias efectuadas resultan suficientes para satisfacer las exigencias del principio de reserva legal, dado que la ley puede limitarse a las normas básicas sobre la materia, remitiendo el resto al Reglamento, si bien fijando los criterios y directrices que éste debe seguir, así como la delimitación precisa del ámbito en que puede tener lugar el desarrollo reglamentario, sin que

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	10/123



como ya señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia de 24 de julio de 1984, pueda producirse una deslegalización o una remisión en blanco de la materia reservada.

7.2.- El informe del Gabinete Jurídico observa 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, como son, 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, recordando, en este punto, el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, que expresa su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”.

En concreto, el Consejo Consultivo de Andalucía advierte en el Dictamen 277/2007 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)”*.

El informe del Gabinete Jurídico, tras advertir de los riesgos que conlleva el uso de esta técnica, sostiene, en el caso en que ésta se mantenga, la exigencia de motivar en el expediente la necesidad de reproducir en el Anteproyecto determinados preceptos de las normas estatales, recordando cómo ha de realizarse la reproducción de estos preceptos o apartados de la legislación del Estado.

Respuesta 7.2.- Se acepta y se revisa el texto en el sentido propuesto de forma que la reproducción de estos preceptos o apartados de la legislación del Estado se realiza de manera literal, precedido de la expresión “de conformidad con lo previsto en...” y siempre que ello resulte justificado para ofrecer un texto normativo en el que la norma autonómica quede integrada con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

A favor de esta técnica, se reproduce el FJ 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre, citada en el informe, que *“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”*.

Asimismo, la sentencia del Tribunal Constitucional STC 10/1982, de 23 de marzo, tras insistir en las reservas que debe merecer la reproducción de normas estatales, concluye que *«no hay evidentemente inconstitucionalidad material en cuanto se reiteran y particularizan preceptos»* de normas estatales. Por su parte, la STC 146/1993, de 29 de abril, excluye la declaración de inconstitucionalidad porque *«no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre ...»*.

No obstante, se advierte cierta contradicción en cuanto a esta consideración a lo largo del texto, ya que en unos casos se advierte del mal uso de esta técnica, y en otros casos, se manifiesta la necesidad de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	11/123



reproducir frases de otras leyes, como en el caso de la prevalencia de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales sobre el planeamiento.

7.3.- El informe del Gabinete Jurídico recuerda que las previsiones en relación con las distintas referencias que pudieran efectuarse en el Anteproyecto a “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), estarían afectadas por lo dispuesto en la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En tal sentido, el informe del Gabinete Jurídico advierte que si aún no hubieran entrado en vigor tales previsiones en el ámbito de la Entidad Local, 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, pudiendo incorporarse al Anteproyecto una disposición transitoria.

Respuesta 7.3.- No se considera necesario incorporar al Anteproyecto una disposición transitoria en tal sentido, dado que tales previsiones deben producir efectos antes de la entrada en vigor de esta Ley. Conforme a la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021, estimándose que, en esta fecha, el proyecto de ley se encuentre iniciando su tramitación parlamentaria.

OCTAVA.- Observaciones sobre el Borrador del Anteproyecto.

8.1.- Exposición de Motivos.

8.1.1.- En cuanto al objetivo primero, sobre integración de la sostenibilidad social, ambiental y económica, el informe del Gabinete Jurídico recomienda 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 establece que, a nivel autonómico, resultaría coherente citar 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.

Respuesta 8.1.1.- Se acepta y se incorpora la referencia. Asimismo y en correspondencia con la misma, se incluyen en el texto todas aquellas determinaciones que la lucha contra el cambio climático y la transición energética exigen para facilitar la instalación de fuentes de energía renovables, en concreto en el artículo 6 sobre normas de aplicación directa y en el artículo 70 ampliando el objeto de los Planes Especiales al establecimiento de medidas contra el cambio climático.

8.1.2.- El informe del Gabinete Jurídico sostiene, en cuanto al papel de coordinación con el resto del ordenamiento sectorial señalado en el objetivo tercero, que debería tenerse en cuenta la prevalencia de los

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	12/123



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.

Respuesta 8.1.2.- Se acepta y se incorpora la referencia, a pesar de que emplee la técnica de la lex repetita.

Asimismo, y dada la relevancia que el informe confiere a la coordinación con otras leyes sectoriales. Se han modificado aquellas determinaciones que contemplan la implantación de infraestructuras básicas u otro tipo de actuaciones de interés público que promuevan las Administraciones Públicas sectoriales, concretamente en los artículos 8 y 139, permitiendo en los términos de la doctrina de Tribunal Constitucional que en estos procesos de armonización o concertación, la intervención preventiva municipal sea sustituida por un informe, Vid. STC 46/2007, FJCO 4º entre otras muchas en las que se manifiesta la prevalencia de las competencias específicas, sectoriales, sobre la general, en este caso la ordenación del territorio y el urbanismo, y SSTC 129/2013 y 142/2013.

TÍTULO PRELIMINAR (Observaciones 2 a 9)

8.2.- Artículo 1. *Objeto de la Ley.*

En el informe del Gabinete Jurídico se establece que, en el apartado 2 del artículo 1, habría de aludirse a la normativa estatal que resulte de aplicación, como marco de la ordenación territorial y urbanística.

Respuesta 8.2.- Se acepta. Se incluye la alusión referida.

8.3.- Artículo 2. *Competencias sobre la ordenación del territorio y urbanismo.*

8.3.1.- En el informe del Gabinete Jurídico se establece que en el artículo 2.1 debería indicarse 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, sostienen que resultaría más adecuado a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 51/2004, de 13 de abril o STC 154/2015, de 9 de julio) suprimir el inciso “que se ubiquen en más de un término municipal o (...)”.


Respuesta 8.3.1.-

Apartado 1.- La supresión de dicho término tiene su origen en el acuerdo alcanzado con el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, al considerar que su omisión no impedía que se entendiera como tal de conformidad con el Estatuto de Autonomía para Andalucía. No obstante, se modifica por indicación de ese Gabinete Jurídico.

Apartado 2.- se acepta. Se modifica en el sentido indicado

8.3.2.- En relación con lo establecido en el artículo 2.2, remiten a lo ya expuesto en el apartado 3 de la Consideración Jurídica precedente, sobre las previsiones en relación con las distintas referencias que pudieran efectuarse en el Anteproyecto a “registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico,

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	13/123	



registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico”.

Respuesta 8.3.2.- No se acepta al no entender el significado de la misma. Nos remitimos a lo ya expuesto en el apartado 7.3 de la Consideración Jurídica Séptima de este informe.

8.4.- Artículo 3. Fines de la ordenación territorial y urbanística.

El informe del Gabinete Jurídico solicita mejorar la redacción del apartado 5, 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. En este sentido no les parece adecuada la expresión de que la ordenación territorial y urbanística “se rige” por tales principios.

En cuanto a la mención de los objetivos básicos contemplados en el artículo 10 del EAA, añaden que 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, según el informe de Gabinete Jurídico, las principales protagonistas de la actuación urbanística conforme al Anteproyecto.

Respuesta 8.4.- Se acepta parcialmente.


Se acepta la observación realizada sobre el carácter informador de los principios rectores de la política social y económica, sustituyéndose, en el apartado 5, se “rige” por se “informará”.


No se acepta la observación realizada sobre el artículo 10 del EAA dado que es deseo expreso del legislador que la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general y en el ejercicio de las competencias legislativas que tiene atribuidas, ejerza sus poderes conforme a los objetivos básicos relacionados en el artículo 10 del EAA. La ley va dirigida no sólo a las Entidades locales, sino a todas las personas físicas o jurídicas que participen o intervengan en la acción urbanística. Además el artículo se refiere también a los fines de la actividad territorial, por lo que no se aprecia inconveniente en mantener la referencia al artículo 10 del EAA.

8.5.- Artículo 5. Determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

El informe del Gabinete Jurídico advierte que el urbanismo se viene configurando tradicionalmente como una función pública dirigida a ordenar el proceso urbanístico, a fin de 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. En base a lo anterior sostienen en su informe que, en el artículo 5 del Anteproyecto, habría de indicarse que el contenido de los instrumentos de ordenación urbanística habría de ser, fundamentalmente o de forma predominante, normativo o vinculante y no dispositivo de recomendación.

Por otra parte, en el informe se indica que habría de prescribirse en el artículo 5 la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística indiquen expresamente o distingan con la necesaria

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	14/123	



claridad, entre sus determinaciones, cuales se adscribirían a cada una de las categorías enumeradas (Normas, Directrices y Recomendaciones).

Finalmente advierten que las previsiones del artículo 5 no se compadecerían con lo dispuesto en el artículo 85.2 del Anteproyecto, en lo relativo a los efectos de la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística, lo que habría de subsanarse a fin de que el texto del Anteproyecto de Ley guarde adecuada concordancia interna.

Respuesta 8.5.- Se acepta parcialmente.

No se comparte la identificación que el informe del Gabinete Jurídico realiza entre “funciones públicas” y “grado de vinculación” de las determinaciones. La ordenación territorial, al igual que la urbanística, es también una función pública y el artículo 21 de la Ley 11/1994, de 11 de enero, contempla distintas determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, con idéntico carácter de Normas, Directrices y Recomendaciones, sin que con ello se diluya la potestad de control y dirección de la ordenación territorial. A este respecto, y con carácter general sobre muchas de las valoraciones realizadas en el informe del Gabinete Jurídico, es preciso aclarar que no siempre se puede establecer como “patrón de contraste” la regulación anterior (LOTA y LOUA), ignorando la potestad de creación normativa que debe concurrir en toda nueva norma. Es el legislador autonómico, según la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras STC 86/2019, el que decide el modelo territorial por el que opta, y por tanto es a quien corresponde establecer el grado de vinculación de las determinaciones de los instrumentos de ordenación, con pleno respeto a la normativa básica estatal y a otras leyes sectoriales que les afecten.

Se acepta la observación relativa a la necesidad de incorporar que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística distingan con la necesaria claridad entre sus determinaciones, cuáles se adscribirían a cada una de las categorías: Normas, Directrices y Recomendaciones, introduciendo un nuevo apartado 2 en el artículo 5.


Se acepta igualmente la observación realizada en el artículo 85 y se aclara en este precepto que los efectos de los apartados c) y d) vinculan conforme al carácter de las determinaciones establecidas en el instrumento de ordenación.

8.6.- Artículo 6. Normas de aplicación directa.

8.6.1: En relación con el apartado 2 a) del Anteproyecto de Ley, se plantea su compatibilidad con lo preceptuado en 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.”

Respuesta 8.6.1: Se acepta. Se corrige redacción en coherencia con lo dispuesto con el Texto Refundido.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	15/123	



8.6.2: Se somete a 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 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”.

Respuesta 8.6.2: Se aclara que conforme a la redacción actual de esta disposición, es voluntad del legislador que las normas de aplicación directa abarquen su aplicación indistintamente a cualquier clase de suelo, no sólo al suelo urbano sino también al rústico, tanto si existe instrumento de ordenación como en ausencia de éste. La consideración realizada no deja de ser un juicio de valor basado en la regulación establecida en la normativa vigente y que no encuentra sustento en la doctrina del Tribunal Constitucional ya referida.

8.6.3: 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.


Respuesta 8.6.3: No se acepta la mención al artículo 13.1 del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre en este lugar del anteproyecto, dado que las reglas referidas en el artículo 6.3, se refieren a normas genéricas relativas a actos de construcción o edificación e instalación aplicables en ausencia de plan, que no afectarían en modo alguno a las facultades contenidas en el derecho de propiedad del suelo, que comprendería el realizar instalaciones, construcciones y edificaciones, siempre y cuando se cumplan las cargas y deberes legalmente asociados a dicha actuación.


8.7.- Artículo 7. Invalidez de los instrumentos de ordenación urbanística.

El informe de Gabinete Jurídico entiende que en el primer apartado debe eliminarse la acotación última referida a la “normas sustantivas de las leyes”, siéndole aplicable las exigencias derivadas de la lex repetita, sin que sea posible que la Comunidad Autónoma venga a interpretar el sentido de dicha disposición por su carácter básico, siendo los defectos procedimentales o formales de los planes una cuestión no pacífica jurisprudencialmente. Asimismo, en cuanto a los apartados segundo y tercero, se señala que no es dable a la normativa autonómica la interpretación o definición del contenido de la normativa básica, y que las previsiones del anteproyecto resultarían incardinables en los títulos competencias del 149.1.18º referidas al régimen jurídico de la Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

Respuesta 8.7.- No se acepta.

La regulación de la validez de los planes urbanísticos se enmarca dentro de la materia de la competencia exclusiva propia de la Comunidad Autónoma, la de ordenación del territorio y urbanismo, asumida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Conforme al artículo 56.3, se incluye dentro de esta competencia, entre otras cuestiones, la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística. Aunque el Gabinete Jurídico invoca en su informe al artículo 149.1.18º de la Constitución Española para afirmar la competencia del Estado respecto al

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	16/123	



procedimiento administrativo común, obvia sin embargo la mención final del apartado, “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.

Por otro lado, respecto a las reglas de invalidez reguladas en el precepto, se viene a aplicar o reproducir lo establecido en la legislación de procedimiento estatal aplicándolo a las normas de naturaleza territorial y urbanísticas de la comunidad autónoma. En el primer apartado no se incumple con las exigencias de la técnica *lex repetita*, dado que sólo se produce una remisión general en bloque al régimen de invalidez de la Ley estatal de procedimiento.

Entiende el Gabinete inapropiada la actual redacción del segundo inciso del primer apartado por añadir la referencia “normas sustantivas de las leyes”. Sin embargo, dicho inciso solo contempla una consecuencia implícita del régimen jurídico general de invalidez material por razón de jerarquía normativa. Así, cuando el inciso regula la invalidez de las determinaciones de un instrumento de ordenación urbanística, se regula una eventual anulación parcial que pudiera afectar sólo a las concretas determinaciones que vulneren las normas sustantivas de las leyes, aclarando de ese modo que se trata de una invalidez material de la misma por una vulneración de norma legal y de rango superior. Por dicho motivo, no se hace referencia en el inciso a defectos formales o procedimentales, como parece haber entendido de forma errónea el Gabinete Jurídico. En todo caso queda claro que no todos los defectos son determinantes del régimen de invalidez mas severo, ni asimismo se infiere del artículo 47.2 de la Ley 39/2015 el que necesariamente todos los vicios comporten la nulidad.

Se trata con este precepto de aplicar el principio de seguridad jurídica en la aplicación del derecho, en este caso, el complejo derecho urbanístico, configurado desde la potestad legislativa de la CA en el ámbito de sus competencias. En este marco se ha querido hacer valer dicho principio en respuesta a una situación de colapso en la actividad urbanística provocada por las reiteradas anulaciones en los últimos años de planes de ordenación territorial y urbanística que no sólo afecta al la Comunidad Autónoma de Andalucía. La declaración de nulidad absoluta de los planes afectados devienen de su consideración interpretativa de meros reglamentos, lo que supone la imposibilidad de subsanación de los vicios y de la conservación de actos no afectados por el vicio, la aplicación del efecto cascada respecto a los planes de desarrollo y la reviviscencia de planes anteriores, entre otros efectos, lo que genera no solo inseguridad jurídica sino auténticas situaciones de injusticia y equidad de la realidad urbanística afectada. Entendemos que dichas consecuencias son derivadas de una falta de certidumbre normativa específica que ha propiciado una doctrina de los tribunales fundada en la aplicación de reglas jurídicas del procedimiento administrativo general al complejo fenómeno normativo urbanístico. Sin embargo, dicha doctrina empieza a ser cuestionada por el Tribunal Supremo que viene admitiendo en recientes pronunciamientos la posibilidad de anular parcialmente los instrumentos de ordenación y de retrotraer las actuaciones al momento en que se produce el vicio, en los supuestos en que pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial o a concretas determinaciones. Véase la sentencia de 27 de mayo de 2020. E ilustrativa resulta la dictada por ese mismo tribunal con fecha 4 de marzo 2020, en la que contestando a una cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia concluye lo siguiente: “Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretarla nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 ley 30/92,(hoy 47.2 ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho”.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	17/123



En el contexto descrito y atendiendo a los últimos criterios del alto tribunal así como a la práctica totalidad de la doctrina jurídica que ha abordado esta cuestión, se ha optado por tomar una medida de índole legislativa dando solución a las gravosas consecuencias provocadas por las sucesivas anulaciones judiciales. Desde el derecho positivo se regula de una forma expresa el régimen de nulidad y anulabilidad aplicable a los planes territoriales y urbanísticos de modo que permitan una interpretación directa de su contenido por parte de los jueces y tribunales acorde con la peculiaridad y complejidad de dichos instrumentos de ordenación. La regulación se realiza desde las competencias de esta comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que incluye la regulación de los planes urbanísticos y territoriales, y sin perjuicio de la que pueda desarrollarse en un futuro desde la competencia estatal en virtud del artículo 149.1.18º, complementando el régimen jurídico del procedimiento administrativo aplicable de forma específica a los planes urbanísticos y territoriales, o las que pudiera legislar desde otros ámbitos competenciales como el referido a materia procesal o de la legislación básica del suelo.

Resulta oportuno recordar que sobre esta materia se admitió a trámite la *Proposición de Ley (122/000280) de la Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*, iniciativa legislativa que no llegó a culminarse. No obstante, interesa destacar que la proposición pretendió regular las consecuencias de la anulación de dichos planes admitiendo, como regla general, la no nulidad de pleno derecho, sino la anulabilidad, salvo en determinados casos; la nulidad parcial tanto por vicios materiales como puramente formales o de procedimiento, cuando se trate de trámites procedimentales no afectados por el vicio cometido; la retroacción de las actuaciones al momento oportuno para permitir la subsanación de vicios de procedimiento; la fijación de un plazo para la subsanación de los defectos formales o la limitación de los efectos de anulación de un instrumento de ordenación respecto a los planes que lo desarrollen salvo en determinados supuestos.

Respuesta 8.7.2.- No se acepta. En cuanto al apartado segundo, sin perjuicio de ser aplicable a dicho reparo lo expuesto anteriormente sobre la competencia autonómica tanto de la regulación de los planes urbanísticos como de las especialidades procedimentales de las Comunidades Autónomas, se está reproduciendo para los planes urbanísticos lo que está contemplado en el artículo 49.2 y 51 de la Ley de Procedimiento.

Respuesta 8.7.3.- No se acepta. El apartado 3, relacionado con el denominado efecto cascada de la nulidad de los planes, no viene sino a establecer el principio de conservación ya regulado en el artículo 51 de la Ley 39/2015 - no solo para actos sino también para trámites o actuaciones- pero referido en el anteproyecto a los instrumentos de gestión urbanísticos y territoriales cuya competencia legislativa corresponde a esta Comunidad Autónoma. Procede traer a colación una regulación similar llevada a cabo por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en su artículo 9.3, sin que dicho apartado haya sido objeto de tacha constitucional en la reciente Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019 por el Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad número 5049-2017 interpuesto contra dicha norma legal autonómica.

8.8.- Artículo 9. Coordinación y colaboración público-privada.

8.8.1. Señala el Gabinete Jurídico en relación a la referencia incorporada al apartado 2 sobre 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

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	18/123



de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa en el ámbito urbanístico, que 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. Por otro lado, alude a lo genérico de los términos en que aparece configurada dicha remisión y que no le permiten conocer 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, desconociendo igualmente 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. Se pone de manifiesto en el informe que en la medida en que la intervención referida 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. Por último, advierte que ha de tenerse en cuenta la eventual afectación a la reserva funcional establecida en el artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

Respuesta 8.8.1. Se acepta parcialmente. Igualmente se tienen en cuenta en esta observación los informes preceptivos emitidos por los Consejos de colegios profesionales sobre el apartado 2 del artículo 9.

A fin de dar una mayor comprensión en el texto de la disposición respecto a las instituciones en que se instrumentalizan la colaboración público-privadas que pueden actuar en el ámbito urbanístico se procede a distinguir la participación de las entidades colaboradoras en la ejecución de la participación de los colegios profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras en la actividad urbanística de las administraciones. Respecto a las primeras, se trata de una institución tradicional en el ámbito urbanístico, manteniéndose su naturaleza y funciones tanto en la promoción de la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística como en la asunción de la conservación de las obras de urbanización. Las segundas suponen una novedad en la legislación urbanística de la comunidad autónoma cuya regulación legal se ha completado.

En el apartado 2 se contemplan las formas en las que las Administraciones con competencias en la ordenación territorial y urbanística pueden atender al deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada. La colaboración de los colegios profesionales y las entidades certificadoras se acota a la realización de actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, en los términos previstos en el Título VI de esta Ley, siempre que ello no implique el ejercicio potestades públicas por parte de las entidades colaboradoras. También se regula la forma en la que se instrumentaliza la colaboración de los colegios profesionales, a través de convenios o encomiendas de gestión en el marco de la legislación básica que resulte de aplicación.

En la medida en que los términos de la intervención de los colegios profesionales y las entidades certificadoras se configuran en el ámbito de la colaboración no puede entenderse comprometida la supuesta reserva legal a que de una forma imprecisa alude el Gabinete Jurídico. Según queda definido en el texto legal, dichas entidades colaborarán en los términos de lo previsto en el título VI, que prevé su intervención previa a los informes de los servicios municipales, así como en lo previsto en un posterior reglamento, el cual regulará tanto los requisitos para su constitución como las funciones o tareas en que se concretará la colaboración citada. Se ha incluido inciso para atender a lo expuesto por el Gabinete

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	19/123



Jurídico en relación a que dichas tareas no podrán suponer en ningún caso el ejercicio de potestades o funciones públicas, lo que garantiza en la propia ley y su futuro reglamento la reserva funcional establecida en el artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

En el caso de la colaboración de los colegios profesionales se propone el instrumento del convenio de colaboración y la encomienda de gestión, que se muestran como los mas idóneos para definir las tareas específicas en que se concreten la colaboración.

Se descartan otros mecanismos como la atribución directa por ley o delegación de competencias a favor de los Colegios Profesionales como parece admitirse en los artículos 6 y 7 de la ley 10/2003 de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía. La cláusula abierta a otras posibles funciones atribuidas por ley han de referirse en todo caso a aquellas que estén relacionadas con el ejercicio de la profesión sin que exista de entre las funciones expresamente previstas en la ley estatal o autonómica de colegios profesionales ninguna que se salgan de aquel campo de actuación relacionada con la ordenación de la profesión. En todo caso, parece que los artículos 6 y 7 de la Ley 10/2003, se refieren a competencias propias de la administración autonómica, no de los entes locales, siendo la tramitación de las licencias urbanísticas de competencia exclusivamente local.

Tampoco se apuesta por la delegación de competencias, dada la presencia del ejercicio de potestades públicas en el acto de las licencias urbanísticas, no encajables en las funciones públicas que pudieran ser delegadas a los colegios profesionales.

Por lo tanto, la versatilidad de los convenios de colaboración o las encomiendas de gestión parecen el mecanismo mas apropiado para articular la intervención de los colegios profesionales en la tramitación de licencias y demás funciones urbanísticas pues permite graduar las tareas a desarrollar por los Colegios profesionales en cada caso, sin comprometer el contenido de la ley con una posible ilegalidad derivada de la reservas de potestades publicas, que en cualquier caso quedan salvaguardadas en la norma.

Ha de recordarse que en toda tramitación de licencia es necesario que:


- (1) Que sea el técnico municipal que informa sobre los temas urbanísticos quien compruebe todo lo demás.
- (2) o que sea necesario recabar informes de otras delegaciones municipales, teniendo estos segundos informes una categoría diferente a los informes técnicos y jurídicos regulados expresamente en el procedimiento de concesión de licencias.


Una vez recabados estos informes, tendrán que ser incorporados en los informes técnicos y jurídicos previos a la propuesta de resolución de la licencia, que se eleva al órgano competente para resolver.

La emisión de estos informes “secundarios” derivados del cumplimiento de Ordenanzas Municipales complementarias, debe venir regulada en dichas ordenanzas, o en caso contrario, atenerse a lo regulado en los artículos 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Estos informes secundarios podrían ser objeto de medios indirectos de ejercicio de potestades públicas (artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de octubre), serían:

- Gestión indirecta por terceros mediante contrato público (contrato de servicios y concesión de servicios).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	20/123	



- Gestión indirecta por terceros mediante fórmulas no contractuales (en particular, acción concertada).
- Gestión interadministrativa: convenios de prestación conjunta de servicios públicos.

Tratándose de colegios profesionales, con personalidad jurídico-pública, nos decantamos por esta última vía, la del convenio, para articular la intervención de éstos -a través de esos informes secundarios- en las funciones urbanísticas, y en concreto, en la tramitación de licencias urbanísticas.

Por otro lado, parece aplicable a la cuestión planteada la encomienda de gestión relacionadas con actividades de carácter material o técnico, motivada por razones de eficacia. Menos razonable es la otra causa referida a cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, ya que tratándose de competencias municipales existe obligación de asistencia técnica por las Diputaciones Provinciales, conforme a las normas reguladoras de sus competencias de estas.

No obstante, sobre las fórmulas similares a la encomiendas de gestión, ya advirtió el Gabinete Jurídico en su informe los límites impuestos por la reserva funcional para el desarrollo tareas relacionadas con la función pública urbanística, en los siguientes términos. Es por ello que tanto la encomienda de tareas relacionadas con funciones urbanísticas administrativas como en concreto las derivadas de la tramitación de las licencias urbanísticas, sólo serían posible siempre que no se deje en manos de los colegios profesionales el ejercicio de potestades públicas, esto es, la valoración del cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de los actos autorizatorios, que en todo caso debe quedar reservado a funcionarios públicos, en este caso, técnicos municipales. Junto a ello, resulta aplicable los criterios sobre no cesión de titularidad de competencia, tratamiento de datos de carácter personal y demás criterios establecidos en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En ese sentido, procede incluir en la redacción del precepto las encomiendas de gestión junto a los convenios de colaboración como mecanismos de colaboración con los Colegios Profesionales.

Resulta necesario reseñar que en el ordenamiento jurídico español ya existen antecedentes normativos autonómicos que ha venido a regular en términos similares esta cuestión, como es el caso de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana. En dicha norma se otorga a dichas entidades las funciones de verificación de requisitos de proyectos y documentación de licencias o declaración responsable, así como la emisión de informes sobre la adecuación o conformidad de las obras a dichos actos. Aunque dicha regulación se ha introducido en la ley valenciana en recientes modificaciones, no se conoce la existencia de pronunciamientos judiciales sobre la cuestión. Y en ese mismo sentido se orienta el Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid, en el que se acoge la figura de entidades certificadoras con similares funciones de verificación, inspección y control de actos de uso del suelo y edificación.

8.8.2.- Sobre los convenios regulados en el artículo 9, entiende de interés el Gabinete Jurídico que se aclare en el apartado 3 las reglas establecidas en los diferentes apartados de la enumeración incorporada al mismo. En cuanto al apartado 4 del mismo artículo recuerda lo establecido anteriormente en relación con la técnica “lex repetita”.

Respuesta 8.8.2. No se acepta la primera observación de este apartado. No se alcanza a entender lo expresado por el Gabinete Jurídico en esta cuestión, dado que los efectos jurídicos administrativos regulados en el apartado 4 se refieren a los convenios relacionados en el apartado 3. Este último apartado establece una regulación mas completa y precisa de los convenios urbanísticos introduciendo incluso una clasificación de los mismos que vendría a sustituir a la mención genérica usada en la LOUA referida

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	21/123



únicamente a los convenios de formación e innovación de instrumentos de planeamiento. Por tanto, no se entiende necesaria la aclaración o remisión de lo dispuesto en el apartado 4 a los convenios contemplados en el apartado tercero, considerándose suficiente la mención “Estos convenios...” en el inicio del apartado, para entender que se está refiriendo a los expresados en el apartado anterior.

Se acepta la segunda observación del apartado en cuanto a la necesidad de aludir a la normativa estatal básica en la referencia realizada en el artículo 9.4 al carácter jurídico administrativo de los convenios, aunque ello suponga la utilización de la técnica “lex repetita”, contribuyendo a su abuso en contra de lo manifestado de forma insistente por el Gabinete Jurídico a lo largo de su informe, por lo que no parece que se haya seguido un criterio coherente a la hora de valorar esta consideración a lo largo del texto.

8.8.3.- Respecto al artículo 9 se propone incluir mención al trámite de información pública que en relación a los convenios de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanística, preceptúa el artículo 25.1 de TRLS.

Respuesta 8.8.3. Se acepta. Se incluye en el apartado 4 del precepto para incluir la mención al trámite de información pública conforme a la legislación básica del Estado. No obstante se traslada aquí la última consideración sobre el criterio seguido para valorar la lex repetita.

Cabe señalar la incorporación de una nueva previsión normativa sobre los convenios, en el último párrafo del art. 139.3 del Anteproyecto, con motivo de actuaciones promovidas por Administraciones Públicas sectoriales, que afecten de manera sobrevenida a la ordenación pormenorizada o a las condiciones de ejecución de actuaciones definidas en los instrumentos de ordenación, concretando que la celebración del convenio interadministrativo referido en el artículo 8.3 de la presente Ley tendrá el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y ejecución afectados pero con los límites establecidos en el mismo. Estos instrumentos han pasado el filtro de constitucionalidad, ya que están contemplados en la Ley Canaria que fué objeto de recurso de constitucionalidad y resuelto mediante STC 86/2019.

8.9.- Artículo 10. *La participación ciudadana.*

8.9.1.- En el apartado 1, el informe del Gabinete Jurídico establece 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.

Respuesta 8.9.1.- Se acepta.

8.9.2. 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”, pudieran diluirse al considerarse defendible que tal previsión únicamente estaría viniendo a reproducir o remitirse a lo dispuesto en la normativa estatal a

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	22/123



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.”

Respuesta 8.9.2.- Esta afirmación se incluyó a petición de los registradores de la propiedad. No obstante se acepta la consideración eliminando dicha posibilidad.

8.9.3. 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, 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.

Respuesta 8.9.3.- Se acepta y se hace remisión a la normativa estatal, salvo en el apartado 5, donde ya se hace alusión a la normativa en materia de transparencia.

TÍTULO I (Observaciones 10 a 21)

8.10.- Artículo 11. Clases de suelo. (artículo 12 en el borrador 4)


Observación didáctica. No se formulan objeciones.


8.11.-Artículo 12. *Suelo urbano.* (artículo 13 en el borrador 4)

8.11.1.1- 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.

Respuesta 8.11.1.1.- Se acepta la consideración, mejorando la redacción del apartado a) con el siguiente inciso: “desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización conforme a esta ley y a sus normas de desarrollo”. Se aclara que la regulación específica de la recepción de las obras de urbanización viene contemplada en el artículo 96 del Anteproyecto.

8.11.1.2 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

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	23/123	



suponer una inadmisibile legalización de aquellas transformaciones urbanísticas al margen de los presupuestos legales.

Respuesta 8.11.1.2: No se acepta, ya que el legislador básico estatal se refiere precisamente a esta ley y a aquellas que hayan estado vigentes en el momento de la transformación. Pero es que además, el legislador estatal no exige que se hayan transformado conforme a la ley, pues con eso se estaría exigiendo que todo el suelo transformado lo sea por ejecución del planeamiento. Lo que se exige es que las infraestructuras y servicios estén operativos en la forma que se determine en la legislación urbanística aplicable, es decir, en esta ley y en sus normas de desarrollo, que deben definir cuando una edificación tiene acceso a condiciones adecuadas para ser consideradas como suelo urbano.

El Tribunal Constitución ha venido afirmando, STC 86/2019, de 20 de junio, que *Según el artículo 21.3 TRLS, la integración en la malla urbana es un requisito fáctico, no meramente normativo*. Por tanto, la legalidad o ilegalidad de las edificaciones podrá tener consecuencias en cuanto al ejercicio de acciones por parte de la Administración Pública, pero no puede impedir que si los terrenos cumplen los requisitos establecidos por el legislador puedan considerarse como urbanos, sometiéndose al régimen que le corresponda según esta ley.

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

Respuesta 8.11.1.3: No se entiende la consideración, pues el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, define el suelo urbano fijando una serie de condiciones y en todo caso con respeto a la definición de situación básica de suelo urbanizado recogida en el artículo 21.3 TRLS.

La STC 86/2019, de 20 de junio, precisa que *“En relación con la definición de situación básica de suelo urbanizado, recogida en el artículo 21.3 TRLSRU, la doctrina sentada en la STC 75/2018, en su fundamento jurídico 6 B), nos permite concluir que, partiendo de la integración legal de los terrenos en una malla urbana, corresponderá al legislador autonómico: i) definir y delimitar qué se entiende por malla urbana; ii) concretar el instrumento de ordenación y cuándo se ha de entender ejecutado [letra a)]; iii) desarrollar y completar los criterios mínimos de ordenación relativos a las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red [letra b)] y iv) fijar los criterios porcentajes sobre consolidación de la edificación [letra c)].*

8.11.1.4 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.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	24/123



Respuesta 8.11.1.4: No se acepta la inclusión en el apartado c del término “consolidado”, por no resultar imprescindible para la comprensión del citado apartado, que viene a regular concretamente la consolidación por la edificación, utilizando otra expresión: “estar ocupado por la edificación al menos...”, siendo por tanto acorde con lo dispuesto en el artículo 21.3 TRLS. Se ha intentado evitar en la LISTA el término consolidado para evitar los problemas que a efectos de ejecución y de exigencia de plusvalías y cesión de dotaciones provocaba el hecho de la desconsolidación de los suelos cuando precisaban actuaciones de transformación urbanística.

Respecto a la consideración sobre la necesidad de su integración en la malla urbana, no se entiende la referencia, a la vista de que ya viene contemplado en el texto, en coherencia con lo dispuesto en el TRLS . Asimismo, según la jurisprudencia citada en Sentencia STC 86/2019, de 20 de junio: *Según el artículo 21.3 TRLS, la integración en la malla urbana es un requisito fáctico, no meramente normativo. Su concurrencia no puede ser otorgada por el plan por la vía de asumir o incorporar a su ordenación un determinado ámbito de suelo. Y tampoco basta que el ámbito en sí esté consolidado por la urbanización o edificación porque, según la jurisprudencia, este es un requisito acumulativo con el de la integración en la malla urbana.*

Por consiguiente, el precepto cumple con lo preceptuado por la legislación básica, recogiendo ambas condiciones para el suelo urbano y va en sintonía con lo señalado por la jurisprudencia sobre la materia.


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.


Respuesta 8.11.2 : No se acepta. Es una opción del legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo atribuir la condición de suelo urbano a los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, conforme a lo dispuesto en el art. 21.4 del TRLS, sin necesidad de realizar dicha especificación adicional, que podría limitar la voluntad legislativa sobre dicho asunto.

De nuevo el informe insiste en entender que la LOUA es el parámetro de legalidad en el que fundamentar las consideraciones, limitando la voluntad del legislador.

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.

Respuesta 8.11.3.-: Aunque no se entiende bien el alcance de esta consideración, es decir, si plantea alguna cuestión de legalidad o simplemente formula una advertencia, recordamos que la regulación específica de las condiciones que deben contener un solar realizada por el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, no afectaría a los conceptos básicos aludidos en la legislación básica estatal. A este respecto se recuerda que la finca es un concepto tanto jurídico-civil como hipotecario o registral y la parcela, un concepto jurídico urbanístico. La nota común de ambas es el de la unidad de suelo, que tiene una atribución esencialmente subjetiva en el caso de la finca (atribución del dominio), mientras que en el de la parcela la tiene fundamentalmente objetiva: las características justificativas, de acuerdo con la ordenación, de edificabilidad y uso.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	25/123	



8.12. Artículo 13. Suelo rústico. (artículo 14 en el borrador 4)

8.12.1. El artículo 13 del Anteproyecto regula los terrenos que integran el suelo rústico y establece cuatro categorías de suelo: a) suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial, b) suelo rústico preservado por la existencia de riesgos (de origen natural o antrópico), c) suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística y d) suelo rústico común.

En relación al apartado 1 el informe recuerda la doctrina del TC sobre el artículo 3 del TRLS donde se establecen el marco básico para las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo según el principio de desarrollo sostenible. (FD 5º de la STC 86/2019, de 20 de junio).

Respecto al apartado a), sobre el suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, se recuerda el carácter reglado de la clasificación del suelo rústico conforme a esta categoría de suelo cuando los terrenos reúnen los valores merecedores de una especial protección, según la legislación sectorial (STS 2977/2011 de 20 de mayo de 2011).

Respecto al apartado b), se señala que la preservación por existencia acreditada de riesgos “mientras subsistan dichos procesos o actividades” puede suponer algún tipo de concepto jurídico indeterminado y se añade que el artículo 21.1.a del TRLSRU no condiciona su imbricación en el suelo rústico a la finalización de la situación.

Respuesta 8.12.1. No se acepta. Respecto al apartado b), sobre el suelo rústico preservado por la existencia de riesgos, el Anteproyecto establece una matización compatible con el artículo 21.1.a del TRLSRU. El precepto básico establece que “en todo caso” se encuentra en situación básica de suelo rural los suelos con riesgos naturales o tecnológicos. El anteproyecto aclara que esta categoría de suelo es preceptiva mientras subsistan los riesgos, lo que habilitaría al planificador urbanístico a contemplar una diferente clasificación o categoría de suelo para los terrenos afectados.


No se entiende claramente la consideración sobre que el artículo 21.1.a del TRLSRU no condiciona su imbricación en el suelo rústico a la finalización de la situación. La inclusión en una u otra categoría de suelo es connatural a la existencia de riesgos, si estos desaparecen, no será el legislador estatal quien determine en que categoría o clase de suelo se encuentra, sino el legislador autonómico. Recordamos en este punto la ya citada sentencia STC 86/2019.

8.12.2. En el apartado 3 se señala la conveniencia de fijar quién debe asumir la remisión al Registro de la Propiedad de los acuerdos de aprobación de los actos o disposiciones que impliquen una categorización del suelo rústico en los términos señalados en el artículo.

Respuesta 8.12.2: Se acepta. Se aclara que corresponde a la administración que hubiera adoptado los mismos.

8.13.-Artículo 14. Condiciones Generales.(artículo 15 en el borrador 4)

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	26/123	



8.13.1: El apartado 2 aparece redactado en términos similares al art. 49.1 LOUA así como al 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”.

Respuesta 8.13.1: Se trata de una previsión que viene contenida en el TRLS, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el informe sobre la técnica de la *lex repetita*, pese a que en este lugar del texto el Gabinete no se pronuncia al respecto, procedemos a reproducir en su literalidad el precepto estatal, añadiendo la expresión, “de conformidad con lo previsto en la legislación estatal.” Pero no se incluye en los términos dispuestos en la legislación sobre ordenación territorial porque es esta ley a la que se remite la legislación básica estatal.

8.13.2 En el apartado 3 se prescinde de la subordinación del uso urbanístico del subsuelo a las exigencias del interés público, a diferencia de lo establecido en 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.

Respuesta 8.13.2: Se acepta la inclusión del inciso, a fin de respetar la configuración del derecho de propiedad en en el art. 33 de la CE y cumplir con la función social de la propiedad. No se entiende la argumentación realizada por el Gabinete Jurídico respecto a la concreta legislación especial en materia de minas, dado la generalidad de lo preceptuado en el precepto. Una muestra más de la constante comparación del Anteproyecto con la regulación actual de la LOUA.

8.14.- Artículo 15. *Contenido urbanístico del derecho de propiedad. Derechos Generales.* (artículo 16 en el borrador 4)

El informe del Gabinete Jurídico establece que parecería resultar ínsito 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.

Respuesta 8.14.- Se acepta. Se incorpora el término.

8.15.- Artículo 16. *Contenido urbanístico del derecho de propiedad. Deberes Generales.* (artículo 17 en el borrador 4)

El informe del Gabinete Jurídico establece, en relación con el apartado 1, que 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, 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.

En el apartado 2, por ser expresión básica del art. 11.2 TRLS, el Informe recomienda utilizar la expresión “facultades y derechos” y no solo “facultades”.

Respuesta 8.15.- Se aceptan las observaciones, entendiéndose que en estos tres supuestos que el informe de Gabinete Jurídico que sí es correcto el empleo de la técnica conocida como “*lex repetita*”. Salvo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	27/123



de nuevo la referencia a la legislación aplicable, se recuerda que es a esta ley a la que hace referencia el TRLSE

8.16.- Artículo 17. *Derechos y deberes de la propiedad del suelo urbano.* (artículo 18 en el borrador 4)

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.

Respuesta 8.16.- Cabe señalar que se comparan dos conceptos distintos. El deber legal de conservación definido en el TRLS, es un concepto tradicional en la regulación estatal, referido básicamente a establecer un límite de las obras que deben ejecutarse a costa de los propietarios y orientadas al deber de cumplimiento de las normas especiales culturales, turísticas o medioambientales (art. 15.1c) TRLS). El legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, opta por un concepto de conservación más amplio, que el consabido carácter estatutario de la propiedad urbana referido, y que viene contemplado en el artículo 144 del presente anteproyecto.

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.

Respuesta: Se acepta a pesar de considerarse lex repetita.

8.17.- Artículo 18. *Derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico.* (artículo 19 en el borrador 4)


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”


Respuesta 8.17.1. No se acepta. Corresponde al legislador autonómico a través de la legislación de ordenación del territorio y urbanística definir los derechos y deberes de las clases de suelo en el marco de estatuto básico de la propiedad que se establece conforme a su situación. Es por ello que el artículo se refiere a “esta ley”.

8.17.2. En relación con el apartado 3 se recomienda la reproducción del artículo 13.3 del TRLS, donde se establecen las condiciones que motivarían una eventual alteración en la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000.

Respuesta 8.17.1. No se acepta. En este caso no se considera necesario la reproducción del precepto de la legislación básica del Estado. Se incurriría en lex repetita

8.17.3. En relación con el apartado 4 del artículo, donde se regulan los deberes del suelo rústico, se realiza un contraste con el artículo 16 del TRLS, que establece los deberes del suelo en situación rural o vacante de edificación. Se señala que los deberes regulados en los apartados 2 y 3 del artículo 16 del TRLS no encuentran reflejo en el artículo 18.4 (tras la revisión consecuencia del informe, pasa a ser artículo 19) del Anteproyecto.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	28/123	



Respuesta. 8.1.3. Se acepta. Se completa la regulación de los deberes del suelo rústico en el sentido indicado. Se incluye en el texto:

c) Cuando el suelo rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto en los apartados anteriores, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales establecidas en esta ley para legitimar los usos privados extraordinarios, así como el de 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 del mismo.

d) Cuando el suelo rústico se incluya en una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos establecidos en esta ley y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

8.18. Capítulo III. Usos y actividades en suelo rústico.

A modo de introducción se indican los preceptos de la legislación básica del suelo que sirven de contraste para el análisis de la constitucionalidad de los artículos contenidos en este capítulo del Anteproyecto y la doctrina del TC respecto a los mismos, destacando la STC 86/2019, de 20 de junio, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la *Ley 4/2017, de 13 de junio, del suelo y de los espacios protegidos de Canarias*.

Se concluye en este apartado que, 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.

Respuesta 8.18: El Anteproyecto, en virtud del principio de desarrollo sostenible que debe orientar las políticas públicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art 3. TRLS) realiza una regulación de los usos y actividades en el suelo rústico que propicia un uso racional de los recursos naturales, entre los que se encuentra el suelo, y armoniza los requerimientos del desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente. Sin perjuicio de los ajustes que deban realizarse sobre los artículos de este capítulo para un mejor acomodo a la legislación básica del suelo, no se comparte la duda que de forma genérica se plantea sobre la regulación de los usos del suelo rústico en el Anteproyecto.

Interesa destacar en esta valoración general del capítulo que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 13.1 del TRLS, corresponde al legislador autonómico concretar los usos posible en el suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o extraordinarios respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador estatal. Se transcribe a continuación el fundamento jurídico 8º de la sentencia que se cita en el informe, lectura que debe completar la del fundamento jurídico quinto, pues de otra manera no se entendería como el TC concluye declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

(FJ8º. STC 86/2019, de 20 de junio). En segundo lugar, en relación con la infracción del artículo 3 TRLSRU, los diputados recurrentes no han desarrollado un mínimo razonamiento, más allá de una genérica alusión a la lesión del principio de desarrollo sostenible. El reproche constitucional recae sobre la infracción del artículo 13.1

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	29/123



TRLSRU por atribuir carácter «ordinario» a usos que no lo tienen, al no figurar en el listado del párrafo primero: «uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales». Usos que deberían tener, por tanto, la consideración de «excepcionales».

La doctrina esencial sobre el artículo 13.1 TRLSRU ya la hemos expuesto en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia y a ella nos remitimos. Sin embargo, ahora nuestra atención ha de recaer sobre los usos previstos en el precepto básico estatal, y a tales efectos debemos recordar que: i) la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural —donde pueden haber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial—. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación” (STC 143/2017, FJ 21); y ii) corresponde, en este caso, 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). En conclusión, el hecho de que un concreto tipo de actividad o uso —y por extensión las construcciones o instalaciones vinculadas— no figure entre los previstos expresamente en el artículo 13.1 TRLSRU no implica, necesariamente, la imposibilidad de que sea calificado de “uso ordinario” o primario del suelo rural, pues su regulación concreta corresponderá, entre otros, al legislador urbanístico autonómico. Estamos, pues, ante un listado de usos ordinarios no 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”. 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”.

Corresponde, en definitiva, al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no, respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal. 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.

El informe parece no haber tenido en cuenta el fallo de la sentencia citada, a la que aluden alguna vez, para dudar sobre la posible constitucionalidad de determinados preceptos, ni tampoco los fundamentos jurídicos bajo una lectura integradora en los que se fundamenta la antedicha resolución judicial.

8.19. Artículo 19. Actuaciones en suelo rústico. (artículo 20 en el borrador 4)

El artículo 19 regula las condiciones generales que rigen para la implantación de las actuaciones sobre suelo rústico, sin perjuicio del régimen particular que corresponde a las mismas conforme a su carácter ordinario o extraordinario.

1. En relación con el apartado b), el informe se remite a la observación que se realiza respecto del artículo 30, donde se considera excesivamente amplio el supuesto en el que el legislador autonómico permitiría el paso de suelo rústico a suelo urbano.
2. Se recomienda consignar en el artículo la prohibición de parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo conforme al artículo 16.2 del TRLSRU.

Respuesta. 8.19. Se acepta parcialmente.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	30/123



1. El apartado b) establece que las actuaciones sobre suelo rústico no podrán inducir a la formación de nuevos asentamientos, salvo que sean consecuencia de una actuación de transformación urbanística sobre suelo rústico. Esta excepción es necesaria dado que, conforme al artículo 21.1.b del TRLSRU, el suelo en el que se prevea una actuación de nueva urbanización se encuentra en situación de suelo rural hasta que se complete la misma. Todo ello además teniendo en cuenta que la consideración formulada atiende más a una opinión que a una cuestión de legalidad justificada, “se considera excesivamente amplio”.

No obstante como señala la STC 86/2019, “Será cada Comunidad Autónoma..quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad, no imponiéndose por la legislación estatal ni cómo ni cuando el suelo urbanizable pasa a ser ciudad (SSTC 164/2001, FJ 15 y 141/14, FJ 8.A.a)”.

2. Por razones de sistemática del cuerpo legal la observación relativa a la prohibición de las parcelaciones urbanísticas se atiende en el artículo 91 donde se regula el régimen de las mismas.

8.20. Artículo 20. Actuaciones ordinarias. (artículo 21 en el borrador 4)

1. En relación con el apartado 1 se recomienda, por razones de sistemática, separar el régimen que regula los usos y las actuaciones.

Respuesta. 8.20.1 Se acepta. Se dividen los usos y actividades en los apartados 1 y 2 respectivamente.

2. En relación con los usos ordinarios se señala que 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.

Respuesta. 8.20.2. No se acepta. No se comparte el criterio que lleva a concluir que en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 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., señalando el Tribunal Constitucional respecto del uso minero en el suelo rústico lo siguiente:

(FJ8º. STC 86/2019, de 20 de junio)...*En este caso, el criterio relevante para considerar los usos cuestionados como “ordinarios” es la apreciación de su vinculación al suelo rústico –uso conforme a su naturaleza– y a una explotación racional de los recursos naturales (ex art. 13.1 TRLSRU).*

Nada se opondrá 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.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	31/123



3. Sobre las actuaciones ordinarias se indica que 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 responden más bien al criterio de actuación excepcional del art. 13.1 in fine TRLS. 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.

Respuesta 8.20.3. No se acepta. El subapartado a) contempla las actuaciones necesarias para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, lo que tiene amparo en el artículo 13.1 del TRLS y en la jurisprudencia que sobre el mismo ha dictado el Tribunal Constitucional. Además se contemplan usos complementarios de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal siempre que se acredite la unidad de la misma lo que igualmente tiene amparo en la jurisprudencia y es objeto de desarrollo reglamentario en los términos que la misma precisa.

(FJ8º. STC 86/2019, de 20 de junio) [en relación con el artículo 61.1 de la Ley del Suelo Canaria] *Art. 61.1 Se consideran usos complementarios aquellos que tengan por objeto la transformación y venta de productos agrarios, plantas ornamentales o frutales, derivados o vinculados con la actividad agropecuaria, siempre que sean producidos en la propia explotación, ya sean transformados o sin transformar, que redunden directamente en el desarrollo del sector primario de Canarias; así como las cinegéticas, la producción de energías renovables, las turísticas, las artesanales, la de restauración cuando su principal referencia gastronómica esté centrada en productos obtenidos en la explotación, las culturales, las educativas y cualquier uso o actividad análogos que complete, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones. Cuando el uso complementario pretenda desarrollarse en edificaciones, construcciones o instalaciones deberá realizarse sobre las ya existentes en la finca o parcela, en situación legal de consolidación o de fuera de ordenación, salvo justificación fehaciente de la imposibilidad o inviabilidad de utilización para tal fin. En todo caso, si el uso pretendiera acometerse en edificaciones, construcciones o instalaciones de nueva implantación se computará, igualmente, como superficie ya ocupada por usos complementarios la correspondiente a las edificaciones, construcciones o instalaciones ya existentes sobre la respectiva finca o parcela al tiempo de la solicitud de licencia o comunicación previa, aun cuando las mismas no estén afectas a los usos complementarios». La crítica formulada por los diputados recurrentes es, de nuevo, la no exigencia de vinculación entre estos usos y la actividad principal, así como la insuficiencia de los límites previstos para su implantación en la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. El motivo de impugnación debe ser rechazado, al no infringir esos preceptos la legislación básica estatal. Se regulan actividades que son complementarias de la principal – actividad agropecuaria–, y se establecen límites por el legislador canario que avalan su carácter subordinado o vinculado. En concreto, se exige: i) la prioridad de desarrollo en edificaciones, construcciones o instalaciones ya existentes en la finca o parcela, junto con un criterio para su cómputo, si excepcionalmente fueran nuevas (párrafos 2 y 3 del art. 61.1); ii) la vinculación del sujeto con la actividad principal: cooperativas agrarias, sociedades agrarias de transformación y agricultores o ganaderos profesionales (art. 61.2); y iii) la dimensión máxima de las edificaciones e instalaciones, en defecto de previsión específica del planeamiento (art. 61.3 y 4).*

4. En todo caso, las actuaciones ordinarias deberán estar previstas o amparadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021		
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA				
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	32/123		



Respuesta 8.20.4. No se acepta. En el artículo 19 se establecen las condiciones para las actuaciones en el suelo rústico, con independencia de su carácter ordinario o extraordinario y se determina que no podrán estar prohibidas por la ordenación territorial y urbanística, sin que la dicción del precepto incumpla la preservación y cumplimiento del régimen del suelo de especial protección. No obstante se refuerza el ajuste al artículo 13 del TRLS, al incorporar expresamente el término legislación y planificación sectorial.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el Decreto -Ley 15/2020, de 5 de junio, convalidado por el Parlamento de Andalucía, modificó el artículo 52.2. de la LOUA: *En el suelo no urbanizable de especial protección podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones siempre que no se encuentren prohibidas por los Planes de Ordenación del Territorio, por el Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, y sean compatibles con el régimen de protección que, en su caso, resulte de aplicación. Estas actuaciones están sujetas a la previa aprobación de un Plan Especial o Proyecto de Actuación cuando resulte preceptivo conforme a lo regulado en el apartado anterior y, en su caso, a licencia .*

La redacción de la LISTA recoge dicha modificación. Además hemos de tener en cuenta que las legislaciones autonómicas, como Cataluña, Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables o Islas Baleares, Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, que han pasado el filtro de la Comisión Bilateral de constitucionalidad con el Estado, en las que justificado por la emergencia climática y la necesidad de transición ecológica, se plantean medidas que se imponen directamente sobre la planificación urbanística, sobre la territorial, e incluso sobre espacios incluidos en la Red Natura permitiendo, tras un análisis justificado de implantación de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de interés general. Léase artículo 8.2 del Decreto-Ley catalán: *8.2 Se consideran zonas no compatibles con la implantación de parques eólicos los espacios naturales de especial protección (ENPE), las zonas de especial protección de las aves (ZEPA) y los espacios naturales incluidos en el PEIN de superficie inferior a 1.000 ha. No obstante, a través de estudios y análisis específicos, que deben reflejarse en un plan territorial sectorial, se puede modificar y precisar este criterio.*

La jurisprudencia ha venido admitiendo la posibilidad de desarrollar actos y usos que no estén el plan siempre que no se encuentren expresamente prohibidos y que sea compatible (STS 3ª, de 6 de octubre de 2003, RL 2003/7070)

5. Se relaciona el subapartado c) con el artículo 13.2.d del TRLS que regula los usos y obras de carácter provisional en la situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado. En base a ello 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”.

Respuesta 8.20.5. No se acepta. En el apartado c) se regula la ejecución de las infraestructuras no previstas en el planeamiento que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo. Con ello se establece un uso al que la jurisprudencia (FJ8º. STC 86/2019, de 20) reconoce el carácter de ordinario, siempre que, se garantice la preservación de los valores del suelo especialmente protegido. Esta disposición no guarda relación con el artículo 13.2.d del TRLS, que se refiere a los usos provisionales sobre el suelo rústico para el que la ordenación urbanística permita o prevea su paso a suelo urbanizado, y que encuentra su reflejo en el artículo 85.3 del Anteproyecto.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	33/123



No se ha interpretado bien el precepto. Refiere la prohibición a que cuando unos suelos estén destinados a albergar infraestructuras solo se permitirán usos provisionales desmontables, lógicamente para que no impidan la implantación de las infraestructuras previstas.

Respecto al segundo párrafo, no se tiene en cuenta en el informe que precisamente se contempla este apartado por la existencia de infraestructuras de interés general cuya necesidad surge sin estar contempladas en el planeamiento. La doctrina del TC afirma que no puede impedirse la ejecución de estas por una decisión del municipio. No tiene otra finalidad más que esa.

6. 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.

Respuesta 8.20.6. No se acepta. En este caso el recurso de *lex repetita* no se considera necesaria dado que la pretendida cautela respecto a los espacios de la RED Natura 2000 encuentra reflejo en la regulación del suelo rústico del Anteproyecto. El artículo 13.1 obligaría a la consideración de los mismos como suelo rústico de especial protección y el artículo 19 condicionaría su utilización al régimen jurídico de protección.


8.21. Artículo 21. Actuaciones extraordinarias. (artículo 22 en el borrador 4)

8.21.1. En relación con el apartado 1 se indica que las actuaciones 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 (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. 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 " (FD 4º 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 relación con el uso residencial vinculado a las actuaciones extraordinarias previsto en el subapartado b), se indica que más allá del concepto tradicional de vivienda aislada y que resulta 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.

Respuesta 8.21.1. No se acepta. El criterio establecido por el Tribunal Constitucional sobre las actuaciones excepcionales contempladas en el artículo 13.1 in fine del TRLS es el siguiente:.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	34/123	



(FJ8º. STC 86/2019, de 20 de junio). *Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación*” (STC 143/2017, FJ 21); y ii) *corresponde, en este caso, 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).

En relación con el uso residencial vinculado a las actuaciones excepcionales debe indicarse que el mismo tiene un carácter subsidiario o complementario de un uso principal de interés público o social, con el que debe de guardar una vinculación y proporcionalidad según la regulación propuesta. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido usos complementarios vinculados a otro principal tal y como se señala en las observaciones al artículo anterior.

En relación al uso de vivienda unifamiliar aislada, sin vinculación con los usos ordinarios o extraordinarios lógicamente se refiere a viviendas rurales que por su propia naturaleza deben ubicarse en el campo y que pueden mejorar el desarrollo rural, por tanto se cumple con las exigencias constitucionales.

El legislador considera de interés público y social este uso por los siguientes motivos: 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”. Así pues, el suelo rural, conforme a lo dispuesto en el art. 13.1 TRLSRU tiene que ser destinado, 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. Esta vinculación a la naturaleza de los terrenos representa la tradicional condición del derecho de propiedad en este tipo de suelo. Sin embargo, el propio texto permite y habilita la edificación y el aprovechamiento de dichos terrenos, al margen de su naturaleza, como prevé el propio art. 13.1 en conexión con el 16.2 del citado cuerpo legal. Por consiguiente, la ley estatal no excluye de raíz la posibilidad de utilización urbanística del suelo rural, toda vez que la posibilidad de explotación urbanística aislada del suelo rural resulta explícitamente de la interpretación conjunta de los arts. 13 y 16.

En ese sentido, la STC 164/2001, de 11 de julio, ya advirtió, al hilo del examen sobre la constitucionalidad del art. 20 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV) -precepto que recogía las denominadas actuaciones específicas de interés público-, que se podían ejecutar esas actuaciones específicas en suelo no urbanizable. La referencia a estas actuaciones llevó al TC a insistir en la distinción entre dos categorías de suelo no urbanizable: el especial, integrado por aquel en el que concurren los valores merecedores de protección específica, y al que, según la STC 164/2001, no se aplicaría la referida autorización de actuaciones de interés público; y el ordinario, para el que se prevé la eventual ejecución de actuaciones de interés público. En términos análogos el TC, en su sentencia 86/2019, de 20 de junio, reitera que 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 señala el TC, 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

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	35/123



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' [STC141/2014, FJ 8 A) a)]. Desde otra perspectiva, 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 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 el 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); y reitera en la STC 86/2019, de 20 de junio, que establece la doctrina esencial sobre el artículo 13.1 TRLSRU en su fundamento jurídico 5.

En cualquier caso, el TC indica en su sentencia 164/2001 que la previsión de la Ley estatal "no impide la existencia de otros constructivos menores que, por ser conformes con la "naturaleza de los terrenos" integren (...) las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común", cuyo alcance corresponde establecer al legislador autonómico. Y la posibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones de interés público constituye, según el TC, la posibilidad de "agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable común cuando en este suelo se autoricen actuaciones de interés público".

Ahora bien, cualesquiera que sean los límites y la categoría de suelo rústico, existe el derecho a edificar, según se infiere de la propia ley estatal. Es cierto que lo normal será que el derecho a edificar lo sea según su propio destino, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que pueden obtenerse con carácter excepcional, como establece el apartado 2 del art. 16 TRLSRU, lo que no es sino una consecuencia de la función positiva de esta clase de suelo.

Así pues, por una parte, las edificaciones o construcciones admisibles serán las necesarias para la explotación agrícola, forestal, ganadera, cinegética o análoga, incluso las viviendas requeridas para el desenvolvimiento de la explotación, que estarían dentro de los derechos enunciados en el art. 13.1. *A fortiori*, se permite así en esta clase de suelo el derecho de edificación siempre que lo autorice la legislación autonómica, de acuerdo con criterios de utilización racional de los recursos naturales, tal y como proclama el art. 13.1 TRLSRU. De este modo se supera la concepción tradicional del uso excepcional urbanístico de esta clase de suelo, de suerte que el contenido esencial del suelo rural comporta un cierto *ius aedificandi* ligado o vinculado a los usos típicos y naturales acordes con la naturaleza de los terrenos. Según ha señalado el TS no son una concesión graciable de la legislación urbanística, sino el reconocimiento de las justas exigencias del derecho de propiedad sobre el suelo no urbanizable.

Junto a ello, de otra parte, también cabe la posibilidad de que con carácter excepcional, y en las condiciones que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística, puedan legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. Sobre este particular, interesa subrayar que aparte de las edificaciones y construcciones que pueden autorizarse según los usos típicos vinculados al destino natural de los terrenos, se permiten otras, pero en un régimen más permisivo y abierto que en el régimen anterior del art. 20.1 de la LRSV de 1998, en el que se exigía expresamente, para que pudieran autorizarse aquellas obras de interés público, la justificación de que no concurrieran las circunstancias

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	36/123



previstas en el art. 9.1 de esa Ley, esto es, que no se tratara de terrenos que estuvieran sometidos a un régimen especial de protección incompatible con su transformación. La actual regulación estatal no sólo ya no contempla esa cláusula de salvaguarda que exigía el art. 20 LRSV, sino que la misma ha sido sustituida por una norma mucho más amplia y condescendiente con la ejecución de obras en dichos ámbitos naturales -con las matizaciones de la doctrina constitucional *ut supra* recogida-: porque “hayan de emplazarse en el medio rural”, es decir, el carácter excepcional desaparece cuando resulte que una obra no tenga más remedio que emplazarse en el suelo rural precisamente porque no pueda hacerlo en otro ámbito, y ésta será la justificación del interés público y social. No obstante lo anterior, habría que matizar dicha afirmación con la doctrina constitucional *ut supra* recogida.

A mayor abundamiento, el propio TC en su sentencia 164/2001, de 11 de julio, identificó la autorización especial o excepcional del art. 20 LRSV, a los intereses económicos que dicha autorización podía satisfacer, como medida de política social. Late la idea de que ya no se vincula el suelo rústico a los usos primarios sino que aparecen otras actividades económicas distintas y al margen de la funcionalidad agrícola o ganadera. Surgen así nuevas necesidades para la implantación de usos industriales y tendencias ligadas al creciente interés por los usos turísticos y las actividades de ocio, recreo y deporte, que son las que, en definitiva, van a justificar el interés social o público de las obras e instalaciones en el suelo rústico.

Los argumentos expuestos pueden compendiarse en la doctrina constitucional plasmada en la Sentencia 86/2019, de 20 de junio, en cuyo FJ 8 se deja sentado:

«Sin embargo, ahora nuestra atención ha de recaer sobre los usos previstos en el precepto básico estatal, y a tales efectos debemos recordar que: i) la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural —donde pueden haber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial—. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación” (STC 143/2017, FJ 21); y ii) corresponde, en este caso, 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). En conclusión, el hecho de que un concreto tipo de actividad o uso —y por extensión las construcciones o instalaciones vinculadas— no figure entre los previstos expresamente en el artículo 13.1 TRLSRU no implica, necesariamente, la imposibilidad de que sea calificado de “uso ordinario” o primario del suelo rural, pues su regulación concreta corresponderá, entre otros, al legislador urbanístico autonómico. Estamos, pues, ante un listado de usos ordinarios no 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”. 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”.

Corresponde, en definitiva, al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no, respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal. Se ha de desestimar, por tanto, que el simple hecho de que un uso no figure como primario u ordinario del

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	37/123




suelo rústico en el artículo 13.1 TRLSRU implique bien su exclusión, bien su necesaria consideración como excepcional».


De lo expuesto se deduce que el suelo rústico admite gran variedad de usos y actividades constructivas, de manera que el Anteproyecto, en lo que respecta a las viviendas, viene a discriminar los usos residenciales ordinarios y extraordinarios, diferenciando con ello si está o no vinculado a la funcionalidad primaria de los terrenos. Lo podemos sistematizar de la siguiente manera:

1) Las viviendas vinculadas a la explotación natural del terreno como actuación ordinaria. En particular, las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente. Se incluyen dentro de este grupo las viviendas necesarias y vinculadas a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales, ganaderas, cinegéticos u otros análogos. Ejemplo en el derecho comparado, encontramos el residencial como uso ordinario en el artículo 60 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

2) Las viviendas unifamiliares sin ningún tipo de vinculación con la explotación del terreno como actuación extraordinaria. En este supuesto se exige que respeten las condiciones que se establezcan reglamentariamente para evitar la formación de asentamientos y no impidan el normal desarrollo y nueva implantación de los usos ordinarios. No habría, en principio, razón alguna para impedir este tipo de edificaciones una vez que se asuman los deberes de satisfacer las prestaciones patrimoniales por el uso atípico y la asunción de los costes de ejecución de las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables (art. 16.2). De hecho, está previsto en diversas leyes autonómicas. En efecto, en un breve recorrido por el derecho comparado, se comprueba que esta posibilidad está expresamente contemplada por algunas Comunidades Autónomas, *verbi gratia*, en Aragón, el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (arts. 34.2 y 35.1). En Castilla-La Mancha se contempla la vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico, en el art. 54.1.2º.f) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. En Extremadura se prevé el uso residencial autónomo entre los usos permitidos y autorizables, en contraposición a los usos vinculados entre el que se encuentra el residencial autónomo vinculado a explotación agrícola, ganadera, silvícola, cinegética y análogas (art. 67 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura); y en fin, la Comunidad Valenciana permite la vivienda aislada y familiar en el art. 197.1.b) de su Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

3) Las viviendas vinculadas a actuaciones que contribuyan a la ordenación y desarrollo sostenible del medio rural y por ello sean declaradas de interés público o social. Podrán autorizarse conjuntamente con dichas actuaciones extraordinarias debiendo garantizarse la proporcionalidad entre éstas y aquellos. Por tanto, en este caso dicho uso es accesorio y anejo a la actuación declara de interés público o social. Desde luego, se exige los requisitos de vinculación al destino de la actuación extraordinaria y de carácter accesorio a la misma, e igualmente sometido al cumplimiento de los deberes previstos en el art. 16.2 TRLSRU.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	38/123	



En definitiva, se trata de un fenómeno de indudable trascendencia social y de gran interés que no debe pasar desapercibido a los ojos del legislador, y cuya miopía, junto a la pasividad de las Administraciones, ha provocado la proliferación de edificaciones irregulares en suelo rústico. La regulación legal vigente se ha mostrado insuficiente para dar respuesta a la pluralidad de demandas que inciden sobre un amplio sector del territorio, ya que la prohibición de la LOUA de viviendas en suelo no urbanizable ha generado un desaforado incremento del número de viviendas irregulares, precisamente lo contrario de lo que se pretendía. Frente a ese postulado, el Anteproyecto propone un enfoque positivo, superando de esta manera el tradicional enfoque negativo y prohibicionista de la LOUA. Por ello que la propuesta es radicalmente opuesta, en la medida en que contempla no sólo las actuaciones ordinarias en suelo rústico como son las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos propios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para temporeros, sino que además, como actuación extraordinaria, habilita expresamente la posibilidad de viviendas unifamiliares aisladas, siempre que se respeten las condiciones que se establezcan reglamentariamente para evitar la formación de asentamientos y no impidan la normal implantación de los usos ordinarios. Junto a ello, también podrán autorizarse conjuntamente y vinculadas a las actuaciones de interés público edificaciones destinadas a uso residencial.

Además, se compensa dicha permisividad con el incremento de la cuantía de prestación compensatoria respecto al resto de usos, en las viviendas aisladas llega al 20%. Actualmente, al no estar previstas en la ley no pagaban nada por el uso y disfrute extraordinario del suelo. Por tanto, asumiendo la realidad que tenemos y que debemos afrontar desde la racionalidad, el nuevo régimen es más justo y equitativo, garantizándose el pago de las plusvalías, aunque técnicamente no sea este el concepto más adecuado, pero sí más gráfico, de manera que los propietarios de estas viviendas contribuyan por primera vez al desarrollo ambiental, social y económico del municipio.

El apartado 2 de este artículo establece el procedimiento que corresponde definir al legislador autonómico para la autorización de las actuaciones extraordinarias (artículo 13.1 in fine del TRLS). La finalidad del procedimiento es verificar la concurrencia de los requisitos establecidos en la Ley con carácter previo a la licencia urbanística, siendo uno de ellos el interés público o social de la actuación pretendida. En este contexto se sitúa precisamente la sentencia referida en el informe del Gabinete Jurídico (Sentencia 48/2015, de 6 de marzo, TSJCL, n.º rca 13/2014) donde se analiza el ajuste a la legalidad urbanística de la Comunidad Autónoma de una resolución por la que se deniega la autorización de un uso excepcional en suelo rústico.

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.

Respuesta 8.21.2. Se dan por reproducidos todos los argumentos expuestos en consideraciones anteriores. El procedimiento que sirve de marco para el desarrollo reglamentario contempla la audiencia a las Administraciones que tutelan los intereses públicos afectados por la actuación, al objeto de verificar lo dispuesto en la legislación sectorial que resulte de aplicación. Y ello sin perjuicio de los informes y autorizaciones que fueran exigibles por la legislación sectorial en el procedimiento de licencia al que está sujetas las actuaciones. Va de suyo que las Administraciones competentes para otorgar las autorizaciones e informar velarán por el respeto de la legislación e instrumentos de ordenación territorial y urbanística aplicables. En caso de que no lo hicieran existen mecanismos de impugnación jurisdiccional de los actos o

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	39/123



resoluciones administrativas. Pero resultaría una mala técnica legislativa repetir que siempre han de respetarse además de la injusta presunción de incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas.

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.

Respuesta 8.21.3. Se acepta y se completa el apartado 4 para atender la observación.

TÍTULO II (Observaciones 22 a 29)

8.22.- Artículo 23. (artículo 24 en el borrador 4)

Mejorar la redacción del primer apartado del artículo introduciendo la referencia a los instrumentos de ordenación general, el inciso “previo su desarrollo en la forma prevista en este título” y modificar “alterar” por “ejecutar” o “desarrollar”. No se incluyen las actuaciones de dotación definidas en el artículo 7 del TRLSRU.

Respuesta 8.22: No se acepta respecto a la inclusión del término “general”, dado que los Planes de Ordenación Urbana, que son un instrumento de ordenación detallada, son los que pueden y deben incluir las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano. No se puede equiparar los instrumentos de ordenación general y de desarrollo de la LOUA con las nuevas tipologías de instrumentos de la LISTA. En el resto de consideraciones se aceptan, corrigiéndose la redacción del artículo 23, en la forma indicada.

Se aclara que las actuaciones de dotación definidas en el artículo 7 del TRLSRU, están incluidas en la definición de las “actuaciones de mejora urbana” del artículo 26.

No obstante, se incluye la definición de “actuaciones urbanísticas” en suelo urbano, que no son “actuaciones de transformación urbanística” y que se citan en distintos artículos de la Ley, eliminándose la definición que se había incluido en el apartado 3 del artículo 88 del Título V. Consecuentemente, se corrige la regla a) 2ª de la Disposición Transitoria Primera, incluyendo las “actuaciones urbanísticas” en suelo urbano. Se hace una revisión de la Ley en las distintas referencias que se hace a las “actuaciones urbanísticas” en suelo urbano.

8.23.- Artículo 24. (artículo 25 en el borrador 4)

8.23.1. - Inclusión de que la propuesta de delimitación las actuaciones de transformación urbanística debe ser entendido como una “excepción” de un supuesto “régimen general”.

Respuesta 8.23.1: No se acepta la inclusión de que la propuesta de delimitación las actuaciones de transformación urbanística debe ser entendido como una “excepción” de un supuesto “régimen general”.

Constituye uno de los objetivos de la Ley no hipotecar suelos para transformaciones urbanísticas que nunca van a desarrollarse, conforme al principio básico de desarrollo sostenible. El TC ha dispuesto que es el legislador autonómico el que decide en qué instrumentos se ha de contener la ordenación sin que la

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	40/123



norma básica imponga que haya de ser en el instrumento de ordenación urbanística general, STC 86/2019. Lo que ha de garantizarse es que la actuación responda a los principios de desarrollo sostenible y así se justifique y que los propietarios materialicen los deberes y derechos que le correspondan en función del tipo de actuación. Lo importante es que los fines públicos sean atendidos, el TC no exige planificación previa, sino que se cumplan las garantías del procedimiento y de los fines para los que se crea el instrumento o mecanismo. Los artículos 11.1 y 20.1.^a) del TRLSE no exigen una planificación previa., STC 141/2014 y STC 86/2019: *“ Hemos de afirmar que es decisión de las comunidades autónomas determinar qué instrumentos de planificación territorial y urbanística adopta para la ordenación de su territorio, cómo se han de determinar y cual es su contenido...igualmente será cada Comunidad Autónoma..quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad, no imponiéndose por la legislación estatal ni cómo ni cuando el suelo urbanizable pasa a ser ciudad...La simple lectura del artículo 20.1.^a) TRLSU 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 cuerdo con la doctrina constitucional expuesta, FJ 8”*

El nuevo sistema de instrumentos de ordenación urbanística y actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística, es completamente distinto a lo previsto en la LOUA actualmente vigente. No existe el planeamiento general y de desarrollo, como tampoco existen las determinaciones estructurales y pormenorizadas. No se comparte la opinión que la legislación básica “presupone” que las actuaciones de transformación urbanísticas tienen que estar “previamente ordenadas” en el instrumento urbanístico correspondiente. En la LOUA tenemos como ejemplo, la capacidad del planeamiento de “delimitar” las “áreas de reforma interior” para “posteriormente ordenarse” mediante el correspondiente Plan Especial de Reforma Interior.

El Plan General de Ordenación Municipal básicamente contiene los elementos estructurantes del modelo de ciudad y del término municipal. Dicho Plan puede contener la delimitación de las actuaciones de nueva urbanización previstas a corto plazo, pero no necesariamente la delimitación de los suelos previstos para el desarrollo urbano a medio y largo plazo. El Plan de Ordenación Urbana igualmente “debe” contener las actuaciones urbanísticas y la delimitación de actuaciones transformación urbanísticas necesarias a corto plazo, siendo normal que no tenga que prever las de medio o largo plazo. Para estas últimas precisamente se establece el procedimiento de propuesta de delimitación, que no tiene el carácter de “excepcional” sino de normal desarrollo, mejora y renovación del suelo urbano, en un proceso continuo de adaptación a los cambios o resiliencia.

8.23.2.- Apartado tercero, letra a). Pone de manifiesto el Gabinete Jurídico que la iniciativa de las propuestas de ordenación de transformación urbanística está reservada, en la legislación básica del Estado en materia de suelo, a las Administraciones Públicas y a las personas propietarias, quedando excluidos en consecuencia los particulares no propietarios. Insiste en que estos particulares, propietarios o no, tienen derecho a participar en las actuaciones de transformación urbanística, redactando y presentando a tramitación el plan correspondiente, actuaciones que se enmarcan en un supuesto de iniciativa pública con participación privada, pero no se refiere a un derecho de iniciativa de propuesta de ordenación, reservada sólo a las personas propietarias.

En cuanto a la participación de las personas no propietarias, estiman los letrados en su informe que no queda claro en el Anteproyecto en qué momento ha optado la Administración actuante por una iniciativa pública con participación privada, presupuesto este que debe entenderse como 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, consideran necesario que se incluya un

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	41/123



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.

Respuesta 8.23.2.: Se acepta en lo que respecta a la participación de las personas no propietarias en el procedimiento de propuesta de delimitación de las actuaciones de transformación urbanística, corrigiéndose la letra a) del apartado 3 del este artículo 24 para aclarar que la iniciativa para presentar la propuesta de delimitación podrá realizarse de oficio por la Administración Pública, o a solicitud de las personas propietarias. Las personas físicas o jurídicas no propietarias, al igual que otras administraciones o entidades públicas, solo podrán *instar* a la Administración para que ésta valore y desarrolle en su caso la iniciativa mediante una propuesta que se entenderá formulada de oficio en todo caso.


En cuanto a los supuestos de iniciativa pública con participación privada, cabe remitirse a la parte del Anteproyecto referido a la ejecución de la ordenación. En concreto, procedería incorporar en el artículo 89 del Anteproyecto: “Esta legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujetará a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia”.


8.23.3.: Apartado tercero, letra b). Según el Gabinete Jurídico el informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo debe indicarse como preceptivo, e invita a la valoración de que pueda preverse como vinculante al entender, de conformidad con el artículo 63 del borrador, que las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común podrían no estar delimitadas en el Plan General de Ordenación Municipal.

Respuesta 8.23.3.: A pesar de se acepta y se incorpora al texto el término preceptivo, se considera innecesario ya que con carácter general cuando una ley exige informe de una Administración Pública en ejercicio de sus competencias, este es preceptivo. En lo referente al apartado 3 b), la naturaleza de la aprobación de una delimitación de actuación de transformación urbanística es la de un acto administrativo, previéndose el informe de esta Consejería cuando su objeto sea una actuación de nueva urbanización por lo que dichas actuaciones implica a los intereses supralocales. No obstante, en alusión a las actuaciones de transformación de suelo rústico realizada por el Gabinete Jurídico, corresponde a esta Administración autonómica en el procedimiento de aprobación del instrumento de ordenación, no solo la emisión de un informe preceptivo, sino que además será vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos, delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado. Así viene previsto en el artículo 75.2.b) del Anteproyecto.

8.23.4.: Apartado tercero, letra c). El Gabinete jurídico asevera que regulándose en el apartado los plazos y efectos del transcurso del mismo sin resolver según se trate de procedimientos con propuesta de iniciativa pública o procedimientos iniciados a solicitud de las personas interesadas, ha de tenerse en cuenta aquí lo dispuesto por el legislador básico en este punto, conforme a lo anteriormente señalado, indicando que la propuesta de las personas interesados no propietarias solo ha de quedar enmarcada en el seno de una iniciativa pública.

Respuesta 8.23.3: Se acepta. En coherencia con la nueva redacción del subapartado a), procede modificar el último inciso del subapartado c) para, en lo que se refiere a los procedimientos y la determinación de los efectos del silencio, se refiera expresamente a los procedimientos iniciados a

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	42/123	



solicitud de las personas propietarias, suprimiendo el vocablo *interesados* como aparece en la redacción original.

8.24.- Artículo 25. (artículo 26 en el borrador 4)

Entiende el Gabinete Jurídico que el primer párrafo se refiere al planeamiento general y el segundo al planeamiento de desarrollo, por lo que solicita completar el apartado primero del artículo, incluyendo la referencia a los instrumentos de ordenación “general” y el inciso “a los que corresponde establecer respecto de las actuaciones de transformación urbanística las áreas de reparto”. Solicita corregir la denominación correcta de los instrumentos del segundo párrafo.

Respuesta 8.24: Se mejora la redacción del artículo, pero no se comparte el comentario de que el primer párrafo se refiere al “planeamiento general” y el segundo “al planeamiento de desarrollo”, conceptos que no existen en esta Ley y si en la vigente LOUA.

El primer párrafo se refiere de forma genérica a los instrumentos de ordenación dado que en la LISTA, la delimitación de las actuaciones de transformación urbanística no es exclusiva de los instrumentos de ordenación general ni de los de ordenación detallada. Pueden delimitarse actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización en el Plan General de Ordenación Municipal; actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano y suelo rústico en los Planes Básicos de Ordenación Municipal; así como actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano en los Planes de Ordenación Urbana.

8.25.- Artículo 27. (artículo 28 en el borrador 4)

Para evitar lo ya comentado anteriormente sobre la posible inconstitucionalidad de la técnica normativa de “lex repetita”, solicita hacer referencia a la legislación básica de los deberes de las actuaciones de mejora urbana (actuaciones de dotación para la legislación estatal) incluyendo el inciso “de conformidad con la legislación básica estatal”.

Respuesta 8.25: Se corrige el primer párrafo, haciendo referencia a la legislación básica estatal.


8.26.- Artículo 28. (artículo 29 en el borrador 4)


El informe del Gabinete Jurídico propone cambiar el término “establecer” del primer párrafo por el de “desarrollar”, dado que los instrumentos de ordenación urbanística, de las actuaciones de transformación urbanística, son los competentes para “establecer” la nueva ordenación detallada. Se solicita igualmente un inciso al principio del segundo párrafo “En los términos previstos en el artículo 24, se podrán...”

Respuesta 8.26: Se corrige el primer apartado, no compartiéndose la propuesta de corrección del segundo apartado, en el sentido que la ordenación de los vacíos urbanos debe ser una obligación directamente relacionada por los principios de sostenibilidad y rehabilitación de los núcleos urbanos, frente a las opciones de crecimiento sobre suelo rústico.

8.27.- Artículo 29.(artículo 30 en el borrador 4)

Por referencia, se repite aquí lo ya mencionado sobre la posible inconstitucionalidad de la técnica normativa de “lex repetita”, solicitándose hacer referencia a la legislación básica de los deberes de las

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	43/123	



actuaciones de reforma interior (actuaciones de reforma o renovación de la urbanización para la legislación estatal) incluyendo el inciso “de conformidad con la legislación básica estatal”.

Respuesta 8.27: Se corrige el primer párrafo, haciendo referencia a la legislación básica estatal.

8.28.- Artículo 30. (artículo 31 en el borrador 4)

El informe del Gabinete Jurídico argumenta que con base en el principio de sostenibilidad y racionalidad que rige la LISTA, las actuaciones de nueva urbanización debe justificarse por los tres criterios: por su interés público y social, por el análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda, así como por la imposibilidad de atender a estas necesidades en suelo urbano. Por lo tanto, la conjunción “o” debe sustituirse por la “y”

Respuesta 8.28: No se acepta ya que pueden existir supuestos que contribuyan al desarrollo del suelo rural a pesar de que exista vacante suelo urbano, pero su implantación en suelo rústico deberán estar lógicamente justificadas acreditando que cumplen las exigencias establecidas por la doctrina constitucional ya reseñadas, es decir, que contribuyan al desarrollo rural y que por sus características o por las necesidades u oportunidades del municipio concreto, ofrezcan mejor servicio al interés público en suelo rústico.

Si exigen con carácter general ambas exigencias volvemos al régimen anterior en la que el afán proteccionista provocaba la imposibilidad de un desarrollo sostenible y ajustado a la realidad.

8.29.- Artículo 31. (artículo 32 en el borrador 4)

Por referencia, se repite aquí lo ya mencionado sobre la posible inconstitucionalidad de la técnica normativa de “lex repetita”, solicitándose hacer referencia a la legislación básica de los deberes de las actuaciones de nueva urbanización (actuaciones de urbanización para la legislación estatal) incluyendo el inciso “de conformidad con la legislación básica estatal”.

Respuesta 8.29: Se corrige el primer párrafo, haciendo referencia a la legislación básica estatal.

TÍTULO III (Observaciones 30 a 45)

8.30.- Artículo 32. (artículo 33 en el borrador 4)


En relación con el apartado 1 no se hace observación alguna, limitándose el informe a constatar su consonancia con lo dispuesto en Carta Europea de Ordenación del Territorio.


En relación con en el apartado 3, subapartado a, en consonancia con el objetivo general de propiciar un desarrollo sostenible, se sugiere sustituir la expresión “máximo aprovechamiento del suelo”, el de “óptimo aprovechamiento del suelo....”

Respuesta 8.30.- Aunque no se trata de una consideración de legalidad, se acepta la sugerencia relativa al apartado 3^a) del artículo 32.

8.31.- Artículo 33. (artículo 34 en el borrador 4)

8.31.1.- En el informe del Gabinete Jurídico se sugiere modificar el apartado 3 que alude a la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación del territorio, suprimiendo la expresión “en los

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	44/123	



casos...”, ya que el ordenamiento jurídico no prevé exclusión alguna para los mismos. Se recomienda ultimar el inciso con la expresión “de acuerdo con lo previsto en la legislación ambiental”.

Respuesta 8.31.1.- Se acepta.

8.31.2.- En el informe del Gabinete Jurídico se manifiesta su disconformidad con el apartado 5 que regula prevalencia de los distintos documentos de los instrumentos de ordenación del territorio. No considera adecuado que, *en caso existir discrepancias entre los documentos, deba prevalecer la memoria de Ordenación respecto a la Normativa, que contiene determinaciones de las que depende el grado de vinculación de los planes de ordenación del territorio.*

Respuesta 8.31.2.- No se comparte la valoración que hace el Gabinete Jurídico sobre el contenido del artículo 33, apartado 5, y su relación con el alcance de las determinaciones de la Normativa y el grado de vinculación de las mismas regulado por el artículo 5 del Anteproyecto.

Efectivamente, la normativa establece el grado de vinculación de las determinaciones de los Planes en función de que sean normas, directrices o recomendaciones, y en este sentido prevalece sobre el resto de documentos que establecen las propuestas de ordenación. El apartado 5 del artículo 33 lo que regula es el marco de actuación en caso de existir discrepancias entre los distintos documentos del Plan, cuando no está clara la norma en relación con el resto de documentos, atribuyendo a la memoria de ordenación, que desarrolla los criterios y la justificación de las propuestas, la función de referencia para la interpretación de las discrepancias que resulten, para entender la finalidad de la norma en cuestión. El propio artículo, concluye que en caso de persistir aquellas, prevalecerá la Normativa sobre el resto de los documentos. Además debe recordarse que esta previsión ya se contiene en la vigente Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

8.32.- Artículo 34. (artículo 11 en el borrador 4)

8.32.1.- Por razones de ubicación sistemática, se sugiere buscar un emplazamiento más adecuado de este artículo, ya que se refiere tanto al sistema de información territorial como urbanística.

Respuesta 8.32.1.- Se acepta, y se traslada el artículo al Título Preliminar (artículo 11). Esta circunstancia implica reenumerar el articulado entre los artículos 11 y 34.

8.32.2.- Se recomienda sustituir en el apartado 3 la expresión “Administraciones autonómica y local” por la de “Administraciones Públicas”.

Respuesta 8.32.2.- Se acepta

8.33.- Artículo 35.

8.33.1.- Se recomienda en apartado 2, establecer la necesaria compatibilidad de la ordenación del litoral no solo con la legislación en materia de costas sino también con la legislación sectorial que pudiera afectarla. Se propone la siguiente redacción:

“... 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

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	45/123



contribuir a la adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, así como a la mitigación de factores que acentúen el mismo"

Se recomienda asimismo determinar cómo se van a integrar las directrices para la protección del litoral con el resto de instrumentos de ordenación de las distintas administraciones públicas.

Respuesta 8.33.1.- Aunque se considera innecesario porque el ordenamiento jurídico vigente establece el marco de prevalencia de la legislación sectorial y la alusión expresa a la legislación en materia de costas deviene del marco competencial de la misma y su incidencia directa en el litoral. No obstante, se acepta la propuesta de redacción del apartado 2.

Las directrices para la protección del litoral que se especifican en el artículo 36 forman parte de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio, y como tales vincularán a los instrumentos de ordenación de las distintas Administraciones Públicas, tal como se establece en los artículos 55 y 56 del Anteproyecto.

8.33.2.- En relación con el apartado 3, debería analizarse como es posible implantar usos y actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico incluido en el espacio litoral en ausencia de instrumento de ordenación territorial o sin estar previstos en el mismo.


Respuesta 8.33.2.- El informe de Gabinete vuelve a partir de la premisa equivocada de que todo acto y uso del suelo debe estar previsto en e instrumentos de ordenación. Nos remitimos a la ST 86/19 citada. La ausencia de instrumento de ordenación territorial, así como la no previsión expresa por estos de actuaciones de transformación urbanística en el espacio litoral, no tiene por que traducirse en una prohibición expresa de todo tipo de usos y actuaciones en el mismo. El objetivo del apartado 3 es precisamente establecer una cautela territorial para aquellas actuaciones que se puedan proponer en el espacio litoral y que no estén previstas expresamente en los instrumentos de ordenación territorial, y todo ello independientemente del control de legalidad en el marco de la legislación sectorial (costas, medioambiental,...). En estos casos, al tener la consideración de actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio quedan sometidas a informe preceptivo y vinculante, tal como se establece en el artículo 52 del Anteproyecto.


8.33.3.- En relación con el apartado 4, se considera que debe interpretarse de conformidad con el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Respuesta 8.33.3.- La Comunidad Autónoma tiene las competencias exclusivas en la ordenación del litoral (art. 56.6 EAA), respetando en todo caso el régimen general del dominio público. En este marco competencial, el apartado 4 del artículo 36 establece como directriz para la ordenación de espacio litoral las previsiones contenidas en el artículo 17.7 de la legislación urbanística vigente (Ley 7/2002, de 11 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), y, como no podrían ser de otra forma, son totalmente compatibles con las previsiones de la ley de Costas para la zona de servidumbre y de influencia del litoral. Por otra parte, en el apartado 2 se establece claramente que *"...el espacio litoral debe de ser objeto de una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas"*

8.34.- Artículo 36.

8.34.- En relación con el apartado 2, se considera que los instrumentos de planeamiento urbanístico no deberían desarrollar políticas de ordenación territorial en ausencia de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	46/123	



Respuesta 8.34.- El apartado 2 concluye que en estos casos el desarrollo de las determinaciones específicas para la protección del litoral, especificadas en el apartado 1, se llevará a cabo en el marco con los criterios que establezca el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en relación con la ordenación y protección del litoral, lo que ya supone acotar sus competencias en el marco de la ordenación territorial.

Se acepta la conveniencia de ajustar el alcance de las determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de ordenación del litoral a su marco competencial, y por ello se propone sustituir la expresión "desarrollo" por el mandato de respetar los criterios establecido por el POT.

Se propone la siguiente redacción:

.../...

2. En ausencia de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, o en caso de que éstos no contengan las determinaciones especificadas en el apartado 1, los instrumentos de ordenación urbanística general **justificarán su adecuación** a los criterios que establezca el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en relación con la ordenación y protección del litoral.

.../...

8.35.- Artículo 37.

En relación con el apartado 1, se sugiere evitar la definición del concepto de paisaje que aparece en el art. 1.a) Convenio Europeo del Paisaje, a fin de evitar la repetición de contenidos que aparecen reflejados en otras normas jurídicas (lex repetita).

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

Respuesta 8.35.- No se comparte la apreciación de práctica legislativa "lex repetita" en el apartado 1, ya que no se da el supuesto de reiterar normas básicas del Estado con la posible generación de confusión competencial. El apartado 1 se limita a definir el concepto de paisaje asumiendo la definición acuñada en el Convenio Europeo del Paisaje (Florenca 2000), no ley, ratificado por los estados miembros de la Unión Europea. Se trata de la simple definición de un concepto complejo consensuado por expertos en la materia, y no incorpora normas específicas de regulación o gestión del paisaje provenientes de la legislación básica.

En relación de la observación realizada al apartado de tener en cuenta la interacción de la política del paisaje con los instrumentos de planificación ambiental, se acepta la sugerencia y se incorpora una referencia específica en el artículo:

.../...

2. La política del paisaje comprenderá la formulación por parte del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y de acuerdo con las determinaciones del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía **y los instrumentos de planificación ambiental**, de las estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas dirigidas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes.

.../...

8.36.- Artículo 38.

En el apartado 2, debería señalarse, al menos, la administración pública y/u órgano competente para a aprobación de los Catálogos de Paisaje.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	47/123



Respuesta 8.36.- Se acepta la sugerencia, y, sin menoscabo del ulterior desarrollo reglamentario previsto en el anteproyecto, se completa el apartado, recogiendo que la elaboración y aprobación de los Catálogos de Paisaje corresponderá a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

8.37.- Artículo 39.

En el apartado 2, subapartado e), se sugiere modificar la expresión *"corporaciones locales"* por el *"resto de administraciones públicas"*.

Respuesta 8.37.- Se acepta.

8.38.- Artículo 41.

8.38.1.- En relación con el apartado 3, se considera redundante mencionar *"las Corporaciones Locales y de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas"*.

Respuesta 8.38.1.- Se acepta.

8.38.2.- En el apartado 4, se recomienda señalar el plazo y los efectos de los informes preceptivos y del órgano consultivo en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Respuesta 8.38.1.- Los informes preceptivos a solicitar son los que establezca la legislación específica correspondiente para los instrumentos de ordenación territorial (infraestructuras, costas, cultura, ...) que fija el efecto de los mismos y el plazo para su emisión. No obstante se incorpora la remisión a la normativa sectorial aplicable.

Por otra parte, se suprime de la ley el informe al órgano consultivo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que se trata de un órgano adscrito a la propia Consejería y su regulación esta prevista en su reglamento del funcionamiento. La solicitud de esta consulta no figura en la tramitación de los planes subregionales y tampoco está prevista en la legislación vigente en materia de ordenación del territorio y en cualquier caso se trata de una determinación reglamentaria.

8.39.- Artículo 44.

Se recomienda añadir en el apartado 1, subapartado a), el inciso final *"durante la vigencia del Plan"*.

En relación con la documentación gráfica de los planes, referida en el apartado 2, subapartado e), se recomienda la utilización de cartografía georreferenciada, y analizar la posibilidad de fijar una escala homogénea para la planimetría.

Respuesta 8.39.- Aunque se considera innecesario porque jurídicamente la fuerza normativa de las disposiciones de carácter general solo alcanza el tiempo de vigencia y eficacia del Plan, Se acepta añadir el inciso *"durante la vigencia del Plan"* en el apartado 1.

Asimismo, se acepta especificar que la cartografía sea referenciada, como de hecho se exige desde años en los pliegos de prescripciones. No se considera conveniente ni necesario fijar escalas homogéneas para la planimetría, que en todo caso sería relevante para la reproducción impresa y objeto de desarrollo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	48/123	



reglamentario, y en todo caso de los pliegos de prescripciones técnicas particulares, en función del ámbito de cada Plan. La mención a la ortografía georreferenciada se entiende que es un error mecanográfico.

8.40.- Artículo 45.-

Se sugiere suprimir el apartado 5, por entender que la participación pública debe sujetarse a las previsiones del art. 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al tratarse de disposiciones de carácter general, en la que además de lo señalado en este apartado, se prevé audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Concluye que se opte, bien por reproducir el precepto de la norma básica, bien por remitir al mismo, o, para evitar el fenómeno de “lex repetita”, se suprima sin más.

Respuesta 8.40.- El precepto aludido (art.133.2 Ley 39/2015) regula de forma genérica la audiencia a los ciudadanos afectados a través del portal web correspondiente, así como la necesidad de recabar la opinión de asociaciones reconocidas legalmente que representen a personas afectadas.


No se comparte la valoración u opinión, no cuestión de legalidad, del Gabinete Jurídico que sugiere suprimir el apartado 5 del artículo 45. Este apartado profundiza y refuerza la colaboración de los ayuntamientos en la elaboración de los planes subregionales a cuyos ámbitos pertenecen, así como la de los organismos responsables de la prestación de los servicios públicos. El alcance de este apartado va más allá de las previsiones generales de la norma básica aludida, y establece un marco de participación reglada para actores relevantes en la fase de redacción Borrador del Plan, con el objeto de disponer de aportaciones que se consideran esenciales para la redacción del documento que se exponga a información pública. Todo ello en aplicación del objetivo de gobernanza insito en el principio de desarrollo sostenible.


8.41.- Artículo 46.-

8.41.1.- Se recomienda alterar la denominación del artículo, por entender que la gestión territorial entronca de forma más natural con la competencia de urbanismo.

Respuesta 8.41.1.- No se comparte la valoración del Gabinete Jurídico, ya que tal como se expone en el apartado 1, el objeto de la gestión territorial es impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas de los planes de ordenación territorial, y necesitan el concurso activo de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio. Esta función de impulso y coordinación se lleva a cabo a través de los programas coordinados, y su alcance y objetivos difieren de la gestión urbanística que tienen sus propios mecanismos e instrumentos.

Parece desprenderse del informe que la ordenación del territorio solo es un conjunto de normas sin aplicación efectiva en el territorio. Frente a ello debemos señalar que la competencia en materia de ordenación del territorio conlleva necesariamente la ejecución de las actuaciones que sean necesarias dentro de sus competencias. Por ello es necesario prever mecanismos de ejecución que incluyan en determinados supuestos la equidistribución, si hubiera cargas que repartir. Y entre los mecanismos de gestión, no solo prevé el texto los programas coordinados, sino todas aquellas técnicas que tradicionalmente han sido relacionadas solo con el urbanismo, ya que la ordenación del territorio no ha tenido una regulación completa y suficiente en nuestro acervo legislativo. Se trata de una competencia que ha venido consolidándose en el tiempo desde la Constitución de 1978, con una LOTA vigente insuficiente y por tanto que urge regular para garantizar su aplicación real y efectiva que pasa necesariamente por

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	49/123	



establecer en la ley los instrumentos de gestión necesarios para su la ejecución de sus determinaciones cuando competan a la Comunidad Autónoma.

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

Respuesta 8.41.2.- Se acepta la sugerencia y se completa el artículo.

Artículo 46. Programas coordinados para la gestión territorial

1. *Los programas coordinados son instrumentos de gestión territorial que tienen por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de ordenación del territorio*
2. *Los programas coordinados serán elaborados **y aprobados** por la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, **conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca**, y en coordinación y con la participación de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio.*
3. *Sin perjuicio de la documentación y determinaciones que reglamentariamente se establezcan, los programas coordinados para la gestión territorial incorporarán, al menos, el siguiente contenido:*
 - a) *Memoria justificativa y de descripción pormenorizada de las actuaciones propuestas.*
 - b) *Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras actuaciones ejecutadas o previstas por las Administraciones públicas.*
 - c) *Evaluación económica de las actuaciones y su programación temporal en el marco de los presupuestos de la comunidad autónoma.*
 - d) *Previsión de los instrumentos y mecanismos de desarrollo, gestión y ejecución de las actuaciones propuestas.*
 - f) *Medidas de seguimiento y control del cumplimiento del programa*

8.42.- Artículo 50.-

8.42.1.- Se recomienda, por razones de seguridad jurídica, la formulación de un Anexo que enuncie las actividades de intervención singular con incidencia supralocal que pudieran declararse de interés autonómico.


Respuesta 8.42.1.-


Se propone aceptar la sugerencia del Gabinete Jurídico sin necesidad de incorporar un Anexo, sino modificando este artículo 2 de forma que se delimiten las actuaciones a las que se les presume interés supralocal, tal como se expone en la respuesta a las observaciones hechas al artículo 52 (apartado 8.43 del informe del G.J)

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

Respuesta 8.42.1.-

Dadas las características las actuaciones que se declaren de interés autonómico difícilmente serán objeto de declaración responsable. No obstante, se acepta la propuesta para amparar posibles actuaciones menores amparadas en la declaración que incida en los supuestos no sujetos a licencia, aunque omitiendo el carácter preventivo que no tiene en el caso de declaración responsable. Asimismo se amparan en estos

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	50/123	



supuestos la posibilidad de sustituir la licencia por informe municipal en los casos en que la legislación específica así lo contemple, sustitución que ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, véase por ejemplo ST C 129/2013 y STC 142/2013.

8.43.- Artículo 52.-

Por una parte, y en relación con los apartados 1 y 2, se insiste en lo expuesto en la observación manifestada al artículo 50, relativa a la recomendación de incorporar un Anexo que enuncie las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, considerando no suficientemente precisa la remisión al artículo 2 del anteproyecto, argumentando que este último precepto no permite una interpretación sistemática y coherente del artículo 52.

Por otra parte, se manifiesta que, 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.

Respuesta 8.43.

En relación con lo expuesto para los apartados 1 y 2, se solicita objetivar el concepto de actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio. En este sentido, el artículo 2, a la hora de definir las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, establece:


" Dicha competencia comprende la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existente o futuros, que se ubiquen en más de un término municipal o cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio en los siguientes supuestos:


- a) El sistema de asentamientos.*
- b) Los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones, del agua y de la energía.*
- c) Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal.*
- d) Los usos y localización de las actividades económicas de interés supralocal sobre suelo rústico.*
- e) El uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos,*
- f) El paisaje, siempre que afecte a cualquiera de los supuestos anteriores.*

Estos supuestos recogen, en líneas generales, las variables territoriales previstas en la LOTA vigente para la valoración de la incidencia territorial de las actuaciones propuestas, y en este sentido proporcionan un marco general para informar que actuaciones tienen incidencia en la ordenación del territorio.

Se propone aceptar la sugerencia del gabinete jurídico sin necesidad de incorporar un Anexo, sino modificando este artículo 2 de forma que se delimiten las actuaciones a las que se les presume interés supralocal, y, como tales, tienen incidencia en la ordenación del territorio:

" cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio. En este sentido, se consideran que tienen incidencia supralocal las siguientes actuaciones:

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	51/123	



- a) **La alteración del sistema de asentamientos.**
- b) **Ejes de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes.**
- c) **Infraestructuras supralocales para ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones.**
- c) **Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal.**
- d) **Las actividades económicas de interés supralocal.**
- e) **Las que afecten al uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, y en especial cuando se afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.**

En relación con la posible afección del informe vinculante a las competencias estatales en materia sectorial, se pone de manifiesto que, tal como se establece en el apartado 4 del artículo 8 del Anteproyecto, "Dicho informe versará sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con las estrategias y planificación de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma".

Y además añade:

Se propiciará que la resolución de las discrepancias que pudieran plantearse entre ambas Administraciones se realice de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas que propondrán convenios o fórmulas de resolución de dichas discrepancias.

En cualquier caso, se propone añadir el inciso "sin perjuicio de los mecanismos de concertación establecidos en la legislación sectorial"

.../...


- 4. *Los órganos de la Administración General del Estado que, en el ejercicio de sus competencias, lleven a cabo actividades de planificación con incidencia territorial, deberán someterlas, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Dicho informe versará sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con las estrategias y planificación de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, **y se emitirá sin perjuicio de los mecanismos de concertación previstos en la legislación sectorial.** El plazo para su emisión será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que tiene carácter desfavorable.*

.../...

8.44.- Artículo 53.-

Se considera como novedad del Anteproyecto la suspensión cautelar las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística cuando afecten a determinaciones de los planes de ordenación del territorio, bien mediante acuerdo potestativo del Consejo de Gobierno con la formulación del Plan, o de forma reglada con el inicio de la exposición a información pública del Plan.

El Gabinete Jurídico no propone modificación alguna del articulado y se limita a plantear la necesidad de tener en cuenta el principio de autonomía local, que exige que deban preceptuarse los criterios de motivación, prudencia y proporcionalidad en el uso de esta cláusula potestativa, al tiempo que no impida la aprobación parcial de las determinaciones que no tengan trascendencia supralocal.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	52/123	



Respuesta 8.44

En primer lugar, el artículo 53 no supone novedad alguna en el marco legal vigente, y su contenido incorpora las previsiones de la Disposición Adicional 5ª de la LOUA, y en ambos casos se especifica que la suspensión afecta a las determinaciones de incidencia o interés supralocal, tanto en la potestativa del Consejo de Gobierno en la formulación de los planes (apartados 1 y 2 del artículo 53), en la que debe especificar los contenidos de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados, como la genérica y reglada para todas las innovaciones del planeamiento que contravengan las determinaciones de los planes subregionales expuestos a información pública (apartado 3 del artículo 53).

Se trata de un mecanismo que garantice el respeto de los instrumentos de ordenación urbanística a la ordenación territorial. Precisamente esto sirve para defender las consideraciones que en el Título correspondiente a los instrumentos de ordenación urbanística se plantean, es decir, la simplificación de contenidos de los instrumentos de ordenación urbanística y la discrecionalidad que esta ley otorga a los Municipios para prever sus crecimientos están limitados por las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y deberán respetar el modelo territorial que la Comunidad Autónoma plantea.

Por tanto se aprecia cierta contradicción en el informe, ya que por un lado se critica la excesiva discrecionalidad de los instrumentos de ordenación urbanística y por otro, cuando se establecen límites e instrumentos que garanticen el respeto de la ordenación territorial como es este precepto, también se critica.

8.45.- Artículo 55.-


En relación con el apartado 2, que prevé la aplicación directa de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio a los jerárquicamente subordinados, en el caso de no adaptarse en los plazos señalados, se manifiesta que requerirá un juicio de proporcionalidad, caso a caso, en el establecimiento del plazo en cuestión.


Respuesta 8.45

La valoración del Gabinete Jurídico contiene un juicio de valor sin aportación concreta al articulado. El plazo para la adaptación de los planes subordinados jerárquicamente corresponde al Decreto de aprobación y como todas las disposiciones de carácter general deben determinarse con criterios de proporcionalidad.

TÍTULO IV (Observaciones 46 a 62)

8.46.- Artículo 61. El informe del Gabinete Jurídico entiende que los instrumentos de ordenación urbanística general son los únicos que deben incluir los criterios para las actuaciones de transformación urbanísticas. Se hace alusión al cumplimiento para las actuaciones de nueva urbanización del artículo 30, y que estas deben estar previstas en el Plan General de Ordenación Municipal. Así mismo se indica que no debe trasladarse aquí la reserva de las zonas verdes ni de la vivienda protegida. Finalmente informa que deberá modificarse la redacción conforme a lo expuesto en los puntos a), c) y d) del informe de GJ.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	53/123	



Respuesta 8.46: Se acepta, revisándose la redacción para el punto 1 del artículo 61, aunque se incluyen expresamente los instrumentos de ordenación en los que pueden establecerse criterios para las actuaciones de transformación urbanística, que incluye también a los Planes de Ordenación urbana, que no se configuran como instrumento de ordenación general en el texto.

Se considera que la decisión sobre la delimitación de aquellas ATUs de nueva urbanización que se prevean desarrollar a corto plazo es parte de la definición del modelo de ciudad, debiendo identificar el PGOM aquellas que estime necesarias o convenientes, debiendo delimitarse las que vayan siendo necesarias en el medio y largo plazo a través del procedimiento descrito en el artículo 30 del Anteproyecto, por lo que no procede realizar la corrección propuesta por el GJ.

Por otro lado, los mencionados criterios y directrices se desarrollarán reglamentariamente, estableciendo este artículo únicamente que deberán incluir, entre otras cuestiones, los destinados a garantizar la equidistribución de cargas y beneficios. Por lo tanto, no se considera procedente introducir modificaciones como consecuencia de esta observación del informe del GJ.

Damos por reproducida en este punto la STC 86/ 2019, FJ 8A.

En relación al apartado cuarto, se considera parcialmente acertada la observación realizada por GJ, proponiéndose la revisión del mismo, en concreto:

- No trasladar la reserva del 10% de la superficie de las actuaciones de nueva urbanización para zonas verdes al artículo 31. Deberes de la promoción de las actuaciones de nueva urbanización, ya que se considera que el deber de cesión ya está recogido en la letra a) de dicho artículo, siendo la reserva de zonas verdes una directriz para la ordenación urbanística de las actuaciones, no un “deber” de la promoción de las ATUs. El Texto Refundido estatal recoge estas consideraciones en el apartado de deberes de la promoción de las ATUs ya que no tienen competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, no así la legislación autonómica.
- Especificar que la reserva del 10% para zonas verdes es un mínimo y se debe realizar tanto si la ATU de nueva urbanización viene prevista en el PGOM como si se delimita posteriormente.
- Recoger las consideraciones sobre la precisión de la modulación de la reserva.

Además de la propuesta contenida en el informe del Gabinete Jurídico se incluye un nuevo apartado e) que completa la regulación sobre la previsión de vivienda protegida en los instrumentos de ordenación urbanística. En este apartado se establece, conforme a la legislación básica estatal, que los instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación urbanística de uso residencial deben prever los suelos destinados a la dotación pública de vivienda protegida en régimen de alquiler, cuando la misma sea exigida por los planes de vivienda o quede justificada su necesidad en el instrumento de ordenación.

En relación al apartado quinto, se propone la revisión de la redacción del mismo. Nos remitimos a lo expuesto anteriormente para la reserva de zonas verdes, considerando que es adecuada la inclusión en este artículo al tratarse de directrices de ordenación.

Por otro lado, se propone la sustitución del concepto “vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión u otras formas de protección pública” por el de “vivienda protegida”.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	54/123



En cuanto al apartado sexto, se considera que se deberá modificar la redacción conforme a lo expuesto en los puntos a), c) y d) del informe de GJ.

En cuanto al punto b), se considera que las directrices son para toda la ordenación urbanística, siéndoles de aplicación, por lo tanto, a todos los instrumentos de ordenación urbanística (a cada uno en función de su nivel de determinaciones).

Se revisa el apartado 6 incluyendo la posibilidad de segregar el dominio público y privado del vuelo y el subsuelo de las dotaciones públicas, conforme a las fórmulas previstas en la legislación básica hipotecaria y del suelo, siempre que este previsto en los instrumentos de ordenación, debiéndose garantizar la integridad y funcionalidad de los servicios públicos a los que se destine el suelo. Conforme a la regulación propuesta en el artículo 93.3 cuando el instrumento de ordenación urbanística asigne al subsuelo usos susceptibles de aprovechamiento urbanístico estos deberán tenerse en consideración en la actuación reparcelatoria al objeto de garantizar la justa distribución de cargas y beneficios. Esta previsión se incluyó en el TRLSE aunque fue anulado por el TC, no por el contenido, sino porque invadía competencias autonómicas.

8.47.- Artículo 63: Se solicita que se desarrollen los elementos que conforman el “modelo general de ordenación del municipio”, así como “los criterios y directrices” para la ordenación urbanística. Vuelve a incidir en el el PGOM recoja todas las actuaciones de nueva urbanización, con independencia del procedimiento “excepcional” de delimitación previa. Se solicita modificar en este artículo la regla de caducidad establecida en el artículo 24.3.d) para la delimitación de las ATUs. Por último, se propone la corrección sobre el carácter normativo, de directriz o recomendaciones de los instrumentos de ordenación urbanística.

Respuesta 8.47: Se considera que el párrafo introductorio del punto 1 del artículo 63 describe convenientemente los principales elementos que conforman el concepto de “modelo general de ordenación del municipio”, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.

En el apartado 8.87 del informe del Gabinete Jurídico se cuestiona el término de “sistemas locales” que se usa habitualmente en planeamiento, aunque no está contemplado expresamente en la LOUA, por lo que se solicita se use el término “sistemas generales”. En relación a este tema, aclaramos que en esta Ley los “sistemas generales” (que dan servicio a toda la ciudad) no incluyen a los “sistemas locales” (que da servicio a una parte de la ciudad).

Así en el apartado b) de este artículo se incluye, como componente del esquema de los elementos estructurantes y del futuro desarrollo urbano, entre otros: “los sistemas generales de espacios libres y zonas verdes, movilidad, equipamientos comunitarios y las redes de infraestructuras y servicios...”. Estos cuatro grupos se desglosarán reglamentariamente, incluyendo, en su caso, estándares en algunos de ellos. Además, en el Título II y V se determina qué suelos son de cesión obligatoria al Ayuntamiento, es decir, los suelos destinados a dotaciones públicas, ya sean sistemas generales o locales.

En relación al apartado primero, letra f), es preciso remitirse a los comentarios sobre el artículo 61 de la LISTA en el sentido de que se considera suficiente el contenido sobre los criterios y directrices para la ordenación urbanística en el Anteproyecto, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario. Además se considera que la decisión sobre la delimitación de las ATUs de nueva urbanización es parte de la definición del modelo de ciudad, debiendo identificar el PGOM aquellas que estime necesarias o convenientes para el desarrollo de la ciudad a corto plazo, por lo que no procede realizar la corrección propuesta por el GJ.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	55/123



No obstante lo anterior, se acepta la consideración de modificar este artículo introduciendo la regla de caducidad establecida en el artículo 24.3.d) para la delimitación de las ATUs por el procedimiento en él descrito, de forma que también sea de aplicación a las ATUs delimitadas en los PGOM, POU y PBO. Por ello se propone revisar la redacción del punto 1.f) del artículo 63.

Se revisa el apartado segundo del artículo 63 conforme a lo expuesto en esta observación, desarrollando, al menos, las determinaciones con carácter normativo en suelo rústico (ya que el PGOM también podrá contener directrices y recomendaciones sobre esta clase de suelo). Se considera que no todas las determinaciones sobre suelo rústico deberán tener el carácter de norma, lo que dejaría sin efecto la segunda observación del informe de GJ. Se aclara que todas las determinaciones sobre suelo rústico tienen carácter de normativa, a excepción de las actuaciones de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización no delimitadas, para las que el PGOM debe contener necesariamente "criterios y directrices".

8.48.- Artículo 64. El informe del Gabinete Jurídico incide en que debe concretarse más el contenido del Plan de Ordenación Intermunicipal, en comparación con la LOUA.

Respuesta 8.48. Tal y como se ha expuesto anteriormente, se considera adecuado el nivel de definición del PGOM en el Anteproyecto, sin perjuicio de su necesario desarrollo reglamentario, y, en consecuencia, se considera que el contenido del POI, al remitirse al anterior, también es suficiente. Por lo tanto, no se considera procedente introducir modificaciones como consecuencia de esta observación del informe del GJ.

8.49.- Artículo 65. El informe del Gabinete Jurídico vuelve a incidir en que debe concretarse más el contenido, en este caso, del Plan Básico de Ordenación Municipal.


Respuesta 8.49. Se admite en este caso la propuesta, conforme a lo expuesto en esta observación del GJ, desarrollando el contenido mínimo del Plan Básico de Ordenación Municipal, remitiéndolo a los distintos apartados del contenido del PGOM y del POU, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario.

8.50.- Artículo 66. El informe del Gabinete Jurídico asimila la ordenación estructural al contenido de los instrumentos de ordenación urbanística general y ordenación pormenorizada a los instrumentos de ordenación urbanística detallada, por lo que propone corregir este artículo con ese concepto. Se solicita además corregir la regla de caducidad del artículo 24.3.d).

Respuesta 8.50.: La LISTA no establece los niveles de ordenación estructural y pormenorizada, por lo que no puede establecerse estos niveles (que son propios de la LOUA) a la hora de realizar consideraciones.

Las consideraciones sobre las competencias de aprobación e informe se analizan en el punto correspondiente al artículo 75 del anteproyecto.

En cuanto al apartado primero, letra f), las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones urbanísticas se definen correctamente en la nueva redacción del artículo 23.1 del Anteproyecto, por lo que no se considera necesario introducir más modificaciones por este punto del informe del GJ.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	56/123	



No obstante lo anterior, se acepta modificar este artículo introduciendo la regla de caducidad establecida en el artículo 24.3.d) para la delimitación de las ATUs por el procedimiento en él descrito de forma que también sea de aplicación a las ATUs delimitadas en los PGOM, POU y PBO. Por ello se propone revisar la redacción del punto 1.f) del artículo 66.

8.51.- Artículos 67 y 68. El informe del Gabinete Jurídico vuelve a incidir en asimilar la ordenación estructural al contenido de los instrumentos de ordenación urbanística general y ordenación pormenorizada a los instrumentos de ordenación urbanística detallada, por lo que propone corregir este artículo con ese concepto.

Respuesta 8.51.: La LISTA no establece los niveles de ordenación estructural y pormenorizada, por lo que no puede establecerse estos niveles (que son propios de la LOUA) a la hora de realizar consideraciones.

El contenido de la ordenación detallada está definido en el punto 1 del artículo 66 sobre las determinaciones del Plan de Ordenación Urbana, no considerándose necesario hacer una remisión a dicho artículo, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario.

8.52.- Artículo 75

8.52.1-. El informe del Gabinete Jurídico incide que se está haciendo una renuncia a las Competencias propias de la Comunidad Autónoma respecto a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística. Se equipara las competencias autonómicas con las determinaciones de la ordenación estructural de la LOUA.

Respuesta 8.52.1. No se comparte que el reparto de competencias contemplado en el presente anteproyecto, basado en el reconocimiento pleno de las competencias locales en materia de planeamiento urbanístico, vaya más allá del reconocimiento de las funciones propias integrantes de la autonomía local constitucionalmente garantizada; ni que dicho reconocimiento suponga una renuncia por parte de la Comunidad Autónoma a las competencias que en esta materia le corresponden, que básicamente se corresponderían con las del control de legalidad, y garantía de los intereses supralocales afectados por el instrumento de ordenación urbanística de que se trate.

En este sentido, la STC 240/2006, de 20 de julio de 2006, FJ 10, “*debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual 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» (FJ 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, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 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, FJ 2) “*

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	57/123	



En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril, establece en su fundamento jurídico 12 que *“la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención -de alcance diverso- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio.”*

Y más adelante establece que *“esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque constitucional, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores.”*

Como señala la STS 2752/2018 *“ A salvo ese contenido mínimo de la autonomía local, estamos ante “un concepto jurídico de contenido legal” que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que debe necesariamente ser respetado por el legislador para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno. Respeto igualmente exigibles a las demás Administraciones en la aplicación de las leyes y en las relaciones con los entes locales, de conformidad con la interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional”.*

Las competencias plenas municipales en el planeamiento urbanístico se encuentran reconocidas por tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que determina asimismo que corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación de las atribuciones de los entes locales, ponderando en todo caso el alcance e intensidad de los intereses locales y supralocales implicados. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, a la que se alude en el informe del Gabinete Jurídico, determina en su fundamento jurídico 9 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 atribuir funciones. (...) 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.”*

Y respecto a la materialización de la tutela del interés supramunicipal por parte de la Comunidad Autónoma, a través de la emisión de un informe, el citado Tribunal señala que *“en este sentido, hay que recordar que ya nos hemos pronunciado sobre la idoneidad del trámite de informe preceptivo como técnica para asegurar la presencia de los intereses supralocales (...), y acerca de cómo el carácter vinculante que tiene en algunos casos, convierte la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia.”*

Añadir también que, como se señala en la sentencia citada, *“la comunidad autónoma dispone de otros mecanismos que le aseguran poder controlar y supervisar los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación, garantizando la efectiva tutela de los intereses supralocales y un control de legalidad.”*

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	58/123



En el caso del presente anteproyecto, y entre otras cuestiones, dichos mecanismos se encuentran en las directrices de ordenación establecidas en el artículo 61, de obligado cumplimiento para los diferentes instrumentos de ordenación urbanística. Y asimismo, esta tutela de los intereses supralocales se encuentra contenida en los instrumentos de ordenación territorial, que aportan a los instrumentos de ordenación urbanística y a la planificación sectorial el escenario de referencia territorial.

Y en todo caso hay que señalar que, tal como establece la disposición transitoria cuarta del presente anteproyecto, en tanto no se revise el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, precisamente para garantizar que solo los Municipios podrán aprobar su ordenación general cuando exista un marco normativo territorial adaptado a las nuevas realidades sociales, ambientales y económicas, debiendo en todo caso las determinaciones de dicho modelo territorial.


Como ha señalado la jurisprudencia constitucional, "la autonomía local prevista en los artículos 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta básicamente en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañan, graduándose -concluye el Tribunal- la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (SSTC 32/1981, fdto. Jco. 4º y 40/1998, de 19 de febrero, fdto. Jco. 39º).


De la misma forma que esta ley, algunas leyes autonómicas (Cantabria, Galicia en determinados supuestos, Asturias), avalado por el TC en STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 A) c)], han avanzado en esa dirección, atribuyendo a los municipios la facultad de aprobación definitiva, condicionada por el informe vinculante de la Administración autonómica en cuanto a los aspectos del plan que puedan afectar a intereses supralocales. Esta fórmula es correcta para articular las competencias concurrentes en este ámbito cuando estén aprobados instrumentos de ordenación del territorio que el planeamiento urbanístico deba respetar, pues en tal caso el control autonómico es efectivamente ejercido estableciendo de forma previa el marco que deben respetar los instrumentos de ordenación urbanística aprobados por los Municipios y emitiendo el correspondiente informe preceptivo y vinculante en el proceso de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la idoneidad del trámite de informe preceptivo como técnica para asegurar la presencia de los intereses supralocales [SSTC 51/2004, de 13 de abril , FJ 12; 240/2006, de 20 de julio , FJ 13, y 154/2017 , FJ 7 c)], y acerca de cómo el carácter vinculante que tiene en algunos casos, convierte la "aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia" [STC 149/1991, de 4 de julio ,FJ 7 A) c)].

Como ya se ha expresado con anterioridad, el art 6 de la LAULA establece que: las competencias propias que la ley atribuye a las Entidades Locales son Mínimas pudiendo el legislador ampliarlas, sin renuncia de sus competencias.

Artículo 6. Principios generales. 1. Las competencias de municipios y provincias se determinarán por ley. 2. Las competencias locales que determina la presente ley tienen la consideración de propias y mínimas, y

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	59/123	



podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales. 3. La determinación de competencias locales se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía. La legislación tomará en consideración, en su conjunto, a la comunidad política local, integrada por municipios y provincias, al valorar la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las entidades locales o las necesidades de eficacia o economía.

Con base en todo lo anterior, no se considera que la regulación contenida en el presente anteproyecto, en relación a la competencia para la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística, suponga una renuncia por parte de la Comunidad Autónoma de las competencias que ostenta en materia de ordenación del territorio y urbanismo, considerándose que la tutela de los intereses supramunicipales afectados a través de la emisión de un informe autonómico, es conforme con la interpretación competencial que efectúa el Tribunal Constitucional.

Por último, hay que señalar que se realizan continuas referencias en el informe a las determinaciones de la ordenación estructural o pormenorizada. Contemplándose dicho concepto en la legislación vigente, éste no forma parte del presente anteproyecto, no procediendo por seguridad jurídica su referencia en el articulado del mismo. El modelo general de ordenación del municipio integra las determinaciones incluidas en el artículo 63 del anteproyecto, reiterándose que, en base a lo señalado en los apartados anteriores, y sin perjuicio de la necesaria tutela autonómica de los intereses supralocales afectados, dicho modelo es competencia municipal.

8.52.2. Se incide en el tema de las competencias entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, en este caso respecto de las modificaciones o revisiones. Se solicita suprimir el término “ámbito supramunicipal” por “incidencia supralocal”. En base al argumento de las competencias, se propone sustituir el informe preceptivo y vinculante por la competencia de aprobación definitiva.


Respuesta 8.52.2. No se acepta la propuesta. Si el Ayuntamiento tiene la competencia para aprobar el instrumento que define el modelo general de ordenación, por coherencia ostentará asimismo la competencia para su revisión o modificación. Ello es independiente de la necesaria tutela de los intereses supralocales que, en un caso u otro, se vean afectados, tutela que se materializará a través del informe a emitir por el órgano autonómico.


Sí se acepta el eliminar del apartado segundo, letra a) la referencia al “ámbito supramunicipal”, manteniendo la “incidencia supralocal”, compartiéndose que el hecho de rebasar el ámbito del municipio no implica que se afecten a intereses supralocales. Estos pueden concurrir en actuaciones que se realicen en un solo término municipal o en varios en atención al bien jurídico afectado, no al criterio de delimitación de términos municipales.

En relación a las observaciones relativas al apartado segundo, letra b), no se comparten, remitiéndonos a lo señalado en el apartado 8.52.1 anterior.

8.53.- Artículo 76. Se afirma el carácter preceptivo para todos los instrumentos urbanísticos de las consultas públicas previas del art. 133.1 de la Ley 39/2015, sobre el procedimiento administrativo común. Se solicita eliminar el inciso final del apartado segundo, por innecesario.

Respuesta 8.53. No se acepta. Se ha establecido el carácter facultativo de las consultas previas en la tramitación de determinados instrumentos de ordenación urbanística (excluidos los de ordenación

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	60/123	



urbanística general y el Plan de Ordenación Urbana), considerando lo dispuesto en la disposición adicional primera apartado 1 de la Ley 39/2015 sobre los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales, conforme a la cual los procedimientos que no exijan alguno de los trámites o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a estos, por dichas leyes especiales.

El procedimiento administrativo para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística es sin duda un procedimiento especial, completamente distinto al procedimiento para la aprobación de las disposiciones de carácter general (reglamentos), en el que, además, la participación ciudadana queda garantizada durante la tramitación. Por ello, atendiendo al objeto de estos instrumentos se ha estimado ajustado a la legislación básica de aplicación, establecer que el órgano competente para iniciar la tramitación sea el que valore la procedencia de realizar o no dicho trámite según el caso concreto.

La referencia al FJ 7º, apartado b, de la STC 55/2018, de 24 de mayo, se entiende hecha al apartado c de dicho FJ 7º que es el relativo a la elaboración de reglamentos.

Expuesto lo anterior, se mantiene la redacción del apartado primero.

En relación al apartado segundo, se acepta la propuesta, eliminándose los últimos incisos del apartado.

8.54.- Artículo 77. Se solicita sustituir la expresión “concretará y definirá”. Se solicita eliminar la equiparación de “avance” con “borrador del plan” definido en la legislación ambiental.

Respuesta 8.54. Se acepta la propuesta de sustituir la expresión “concretará y definirá” por “contendrá orientaciones acerca de”, procediéndose a revisar la redacción del primer apartado del artículo.

En cuanto al apartado tercero, se mantiene la actual redacción, considerando que la referencia que se realiza no supone en ningún caso invadir la materia objeto de la legislación ambiental. Se trata únicamente, por razones de seguridad jurídica, de definir qué documento del procedimiento urbanístico regulado en el presente anteproyecto, se corresponde con el definido con carácter general por la legislación ambiental.

8.55.- Artículo 78. Se solicita eliminar la equiparación de “aprobación ambiental” con “versión preliminar del plan” definido en la legislación ambiental, en el apartado segundo. Se solicita nueva redacción para las funciones del órgano colegiado de coordinación urbanística. Se propone corregir el apartado 4 y eliminar la referencia a la “propuesta final del plan”. Por último se propone una redacción alternativa del apartado 7.

Respuesta 8.55: En cuanto al apartado segundo, no se comparte la observación, manteniéndose la actual redacción, en base a las consideraciones realizadas en la respuesta 8.54.

En relación al apartado tercero, párrafo segundo, no se comparte la apreciación realizada, toda vez que la alusión a “coordinar el contenido y alcance de los diferentes pronunciamientos” es idéntica a la existente en la legislación vigente, en concreto en el artículo 32.1.2º) de la LOUA, según la redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	61/123



En relación al apartado cuarto, reglamentariamente se concretarán los procedimientos concretos en los que caben los trámites establecidos en el mismo. Si se acepta en este apartado la observación realizada relativa a la letra b) del apartado, sustituyéndose la comunicación por “solicitud de informes” a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos, en consonancia con el artículo 25.7 del TRLSRU, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En cuanto a los informes señalados en el artículo 22.3 del citado texto refundido, se considera que éstos ya quedan incluidos en el apartado 3 del artículo 78 del presente anteproyecto, en el caso de que sea preceptiva su emisión. En todo caso, el citado artículo del TRLSRU se refiere a la sostenibilidad ambiental del instrumento, señalando en el último párrafo del apartado tercero, que estos informes serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental.

En cuanto al trámite previsto en la letra c) del apartado cuarto, no se comparte la apreciación, estando dicho trámite ya previsto en la legislación vigente, concretamente en el artículo 32.1.2ª) de la LOUA.

En relación al apartado quinto, hay que señalar que las modificaciones habrán de entenderse sustanciales cuando afecten al modelo de ordenación, y, como se señala en el mismo, supongan el ejercicio de la potestad planificadora en el sentido señalado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia. En este apartado sí se acepta corregir la redacción del último inciso del párrafo.

En cuanto al apartado séptimo, se acepta la redacción alternativa planteada en el informe.

En este artículo se incluye un nuevo apartado 2, con la regulación contenida actualmente en el apartado segundo del artículo 84, relativo a la suspensión de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas tras la aprobación inicial del instrumento, lo que supondrá la reenumeración de los siguientes apartados.

8.56.- Artículo 79. Se propone corregir la letra a) del apartado 1 al objeto de su mejor interpretación, y limitar a uno el plazo de dos años establecido en las letras a) y b) del citado apartado. Se vuelven a efectuar referencias a las determinaciones de la ordenación estructural o pormenorizada a los efectos de la definición de deficiencias sustanciales. Se propone corregir el plazo de inicio indicado en el apartado 2.

Respuesta 8.56. Se corrige la redacción de la letra a) del apartado primero, al objeto de su mejor interpretación. Por el contrario, no se comparte la apreciación realizada en relación al último párrafo del citado apartado. Según la redacción actual, la parte no aprobada podrá ser suspendida o denegada, y, en el caso de que la parte suspendida no sea subsanada en plazo, se entenderá denegada, uniéndose así a aquellas partes del instrumento ya denegadas en primera instancia. No ha de interpretarse la suspensión por tanto como un trámite previo a la denegación; ésta puede acordarse respecto a concretas partes del instrumento de forma independiente.

En cuanto al cuestionamiento del plazo de dos años establecido en las letras a) y b) del citado apartado para la subsanación de las deficiencias sustanciales, hay que señalar que la legislación vigente no prevé plazo alguno para el levantamiento de las suspensiones, derivándose de ello problemas de inseguridad jurídica. De la praxis en la tramitación de estos expedientes de levantamiento de suspensión, que conllevan frecuentemente una tramitación compleja, en determinados aspectos análoga a la propia tramitación del instrumento principal, se considera adecuado mantener dicho plazo de dos años.

Se reitera lo señalado en el apartado 8.52 en relación a las continuas referencias en el informe a las determinaciones de la ordenación estructural o pormenorizada, no contemplándose dichos conceptos en el presente anteproyecto. Las deficiencias sustanciales habrán de interpretarse en relación a su afección al modelo de ordenación propuesto.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	62/123



En cuanto a la observación realizada en relación al apartado segundo, no se acepta establecer el inicio del plazo de aprobación en el acuerdo de inicio, dado que no es hasta la aprobación inicial del instrumento, desde que se pone de manifiesto una concreta propuesta de ordenación, siendo el acuerdo de formulación una mera declaración de la intención de tramitar el instrumento. En este sentido, la tramitación previa a la aprobación inicial se incluye en el presente anteproyecto como “actos preparatorios”, a diferencia de la tramitación posterior que se incluye en el apartado de “procedimiento”.

8.57.- Artículo 80. Se propone corregir el primer párrafo de conformidad con la legislación básica estatal respecto al derecho a la iniciativa para las actuaciones de transformación urbanística. Se solicita eliminar el calificativo de vinculante del final del apartado c), extendiendo los efectos de todos los informes preceptivos.

Respuesta 8.57: Se acepta revisar la redacción del primer párrafo del artículo, sustituyendo la alusión a las “personas titulares del derecho de iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística”.

En relación al último inciso de la letra c), se mantiene el término “vinculante”. La legislación reserva el carácter vinculante de los informes a aquellas materias para los que el órgano que los emite ostente competencias exclusivas, siendo para estos casos para los que el presente anteproyecto determina la exclusión del silencio positivo en caso de pronunciamiento favorable. No está justificado extender dicho tratamiento a competencias compartidas con otras administraciones.

8.58.- Artículo 81. Se solicita completar el artículo respecto de cada instrumento complementario de ordenación.

Respuesta 8.58. Se revisa la redacción del artículo, incluyendo determinaciones relativas a la tramitación de los instrumentos complementarios de ordenación.

8.59.- Artículo 84. Se solicita trasladar la suspensión de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas al artículo 78 sobre el procedimiento.


Respuesta 8.59. Se traslada el apartado segundo de este artículo, relativo a la suspensión de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas tras la aprobación inicial de un instrumento, como un nuevo apartado del artículo 78, que regula el procedimiento, lo que supondrá la remuneración de los siguientes apartados.


Derivado de las observaciones recogidas en el apartado siguiente, este artículo se renumera como 85.

8.60.- Artículo 85. Se solicita alterar el orden de los artículos 84 y 85. Se solicita añadir un inciso final en la letra b) y corregir la letra c), ambos del apartado 2.

Respuesta 8.60. Se acepta cambiar el orden de este artículo relativo a los “efectos de la entrada en vigor”, que pasaría a renumerarse como artículo 84, con el actual artículo 84, relativo a la “vigencia y suspensión”, que pasará a renumerarse como artículo 85.

En cuanto a la observación realizada relativa al apartado segundo, letra b), se acepta, incluyendo el inciso.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	63/123	



Se acepta asimismo, trasladar el apartado tercero, a la letra c) del apartado segundo, así como incluir el término “excepcional” y el adverbio “excepcionalmente”, en los subapartados 1º) y 2º) de la letra c) del apartado cuarto. El traslado citado supone la reenumeración de los apartados del artículo.

8.61.- Artículo 86. Se solicita cambiar el término “modificación” por el de “innovación” al que hace referencia el apartado 1.

Respuesta 8.61. Se acepta la sustitución del término “modificación” por el de “innovación” en el apartado primero del artículo. No se comparte sin embargo la apreciación de que la regulación de este artículo supone una remisión en blanco al reglamento. En todo caso, el contenido y procedimiento dependerá del alcance de la innovación, siendo de aplicación lo regulado en el segundo párrafo del apartado primero del artículo, en cuanto que la nueva ordenación deberá fundarse en la mejora del bienestar de la población y en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad urbanística.

En cuanto al concepto de revisión, se considera este suficientemente definido, a nivel del presente anteproyecto de Ley, como aquel que supone un cambio en el modelo de ordenación establecido en el instrumento de ordenación urbanística, sin perjuicio de que reglamentariamente se pormenoricen los supuestos en los que proceda dicha revisión.

8.62.- Artículo 87. Se solicita eliminar este artículo, por una supuesta invasión de la autonomía municipal. Se solicita, no obstante, cambiar el término “modificación” por el de “innovación”.

Respuesta 8.62. No se acepta la propuesta de eliminación de este precepto, considerándose injustificada la apreciación realizada sobre que el mismo invade la autonomía local, dado que este procedimiento carece de capacidad planificadora, siendo su único objeto refundir la ordenación ya aprobada por la administración local en ejercicio de su potestad de planeamiento, con la finalidad de garantizar los principios de seguridad jurídica y transparencia. Es práctica habitual modificar continuamente los instrumentos de ordenación creando una maraña de textos de la que resulte prácticamente imposible deducir las condiciones urbanísticas aplicables a una parcela.

En este sentido, el artículo 5.c) del TRLSRU establece que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio y la ordenación urbanística.

Y el artículo 5.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que, entre otros, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

No casa bien esta consideración con otras realizadas en el informe en relación con la autonomía municipal en materia de urbanismo.

Si se procede a sustituir el término “modificación”, por el de “innovación”, que incluye al primero así como a las revisiones.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	64/123	



TÍTULO V (Observaciones 63 a 94)

8.63. Artículo 88 La ejecución urbanística. Alcance y principios.

8.63.1. Se recomienda incluir un precepto para el supuesto de existencia de bienes de dominio público en la correspondiente unidad de ejecución.

Respuesta 8.63.1: El artículo 92.2 del Anteproyecto de Ley recoge expresamente que el tratamiento de los bienes de dominio público que hagan los proyectos de reparcelación deberá de ajustarse a los criterios, procedimiento y contenido que se establezca reglamentariamente.

Junto a ello, nótese que respecto a la desafectación y mutación demanial hay que estar al grupo normativo por el que se regulan los patrimonios públicos en nuestro ordenamiento jurídico, que junto al art. 132 CE, tiene su norma básica de cabecera en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, sin perder de vista las diversas leyes sectoriales que vienen a regular alguno de los distintos bienes que integran el demanio público. Además, en Andalucía, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y con respecto a los bienes locales, junto a las respectivas normas generales regulatorias del régimen local, en nuestra Comunidad Autónoma encuentra soporte normativo en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de los bienes de las Entidades Locales de Andalucía, normativa complementada por el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.


Por ello que, siguiendo el objetivo recogido en el punto 2 del apartado I de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, el tratamiento de los bienes de dominio público será objeto de desarrollo reglamentario.


8.63.2. Tras afirmar que la gestión urbanística aparece como uno de los aspectos de la ejecución urbanística y que era una cuestión que no estaba tan clara en la LOUA, 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 de la LOUA.

Respuesta 8.63.2: Partiendo del hecho que queda perfectamente recogido que la ejecución urbanística comprende la gestión y la ejecución material, no se comparte que lo reflejado en el art. 86 de la LOUA posea una división más clara o sistemática, o cuanto menos no es válida en el marco de este Anteproyecto de Ley. Es más, el texto realiza un enorme esfuerzo por diferenciar entre la ejecución material y la gestión, concepto este último tradicionalmente más amplio e impreciso que, ahora, sin embargo quedaría acotado y precisado en un texto legal.

El apartado 1 del art. 88 del Anteproyecto de Ley acota claramente el objeto último o común tanto de la gestión como de la ejecución material, y se completa con los apartados 2 y 3 del mismo artículo que diferencian los modos en los que se llevará a cabo la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística y de las actuaciones urbanísticas. El tipo de actuación y el modo en que se lleva a cabo la actividad de ejecución determinarán el objeto y actuaciones concretas en cada caso conforme al contenido desarrollado en los Títulos V y VI, como por ejemplo la necesidad de establecer un ámbito o no porque éste ya venga establecido.

8.64. Artículo 89 Esferas de actuación pública y privada.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	65/123	



8.64.1. Se realiza advertencia al apartado 2, comparando con artículo 85.2 de la LOUA, en relación a la atribución íntegra de la actividad de ejecución que realiza ésta última a la Administración pública cuando tenga por objeto dotaciones y que no se recoge en ese sentido en el Anteproyecto de Ley, por desconocerse si ésta es la intención o ha sido involuntario.

Respuesta 8.64.1: A este respecto indicar que en absoluto ha sido involuntario y así se desprende del desarrollo del Título y se fundamenta en la Exposición de Motivos. El objetivo 6 del apartado I de la Exposición de Motivos apunta a la necesidad de potenciar la colaboración público-privada y recoge que *“es evidente que la dirección del proceso urbanístico corresponde y debe corresponder sin discusión a las Administraciones públicas, pues la ordenación urbanística es innegociable, debiendo responder al interés general, y corresponde a las Administraciones Públicas competentes el control de la misma, pero dicha responsabilidad no debe estar reñida con la necesaria clarificación del importante papel que debe desempeñar la iniciativa privada, especialmente la de carácter empresarial, en la gestión y ejecución de los planes, así como el de las entidades colaboradoras, cuando legalmente sea posible”*. Además, se apunta la relevancia especial que cobra dentro del modelo de gestión el suelo urbano, que es donde mayor importancia tiene la actividad de ejecución que tiene por objeto dotaciones, y al que *“se pretende dotar (...) de un régimen jurídico adecuado, con una mayor flexibilidad, removiendo los obstáculos legales que han impedido su viabilidad técnica y económica y con respeto absoluto a la legislación básica estatal en materia de suelo”*. En definitiva, dotar a la gestión del suelo urbano de un régimen más flexible y completo para hacer factible la apuesta por la ciudad existente.

No se fundamenta por parte de Gabinete Jurídico que tal previsión sea contraria a derecho, limitándose a una advertencia o consideración sobre el contenido del art. 25 del vigente Reglamento de Planeamiento por la que dichos usos se destinan a la colectividad, a la sociedad en su conjunto. Sin entrar a valorar esta última afirmación hemos de indicar, en primer lugar, que dicho reglamento seguirá aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente ley y otras disposiciones, tal y como se recoge en la Disposición Transitoria séptima, mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera. En modo alguno puede condicionar un Reglamento de 1978 a la nueva norma y mucho menos plantearlo como parámetro de legalidad.

En segundo lugar, la forma en la que se lleve a cabo la actividad de ejecución que tenga por objeto la obtención de sistemas generales (dotaciones según denominación del Informe) nada tiene que ver con el uso o destino público de las mismas, o al menos no lo condiciona, y será conforme al régimen establecido en el Anteproyecto de Ley.

Se recuerda por Gabinete Jurídico que las actividades que implican el ejercicio de potestades públicas o de autoridad, solo podrán ser ejercidas por las Administraciones Públicas competentes, sin entrar a valorar si esta cuestión se infringe en algún precepto concreto del Anteproyecto de Ley. En este sentido, se hace innecesario recoger tal previsión pues no sería más que reiterar la consabida regla general concerniente a los límites al ejercicio de la potestad organizativa a efectos de la creación de entidades de Derecho privado y de gestión indirecta de servicios conforme a la cual en ningún caso podrán realizar actividades que impliquen el ejercicio de autoridad.

Por último, se recoge en el informe 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.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	66/123



En primer lugar, indicar que esta Consideración Jurídica la entendemos realizada al apartado 3.b) del artículo 89 del Anteproyecto de Ley y no al apartado 2 del mismo artículo. A este respecto indicar que se siguió el criterio aportado en fase de audiencia por la Consejería de Hacienda, Industria y Energía que proponía hacer referencia a contrato de gestión de servicios públicos. Con ello entendemos que refería el objeto del contrato con independencia de la nomenclatura que la legislación en materia de contratos del sector público pudiera darle, y que en la actualidad sería *contrato de concesión de servicios*. Conforme al artículo 15 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público son *contratos de concesión de servicios* los que “ (...) encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, (...)”.

Por ello, se estima oportuno dejar referencia al objeto con independencia de la nomenclatura dada por la legislación en materia de contratos. En este sentido, a la luz de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014 y de la citada Ley 9/2017, hay que tener presente igualmente el criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios según quién asume el riesgo operacional. Si lo asume el contratista, el contrato será de concesión de servicios, mientras que si lo asume la Administración será un contrato de servicios.

8.64.2. Respecto del apartado 3.b) – gestión privada modalidad indirecta o de agente urbanizador - se indica que se debería mencionar la posibilidad de coadyuvar con las empresas urbanizadoras. En este sentido se incorpora al Anteproyecto de Ley, si bien se hace extensible también al apartado 3.a) – gestión privada por personas propietarias – al que no se debe privar de tal posibilidad.

Respuesta 8.64.2: Respecto a la indicación de no hacerse mención a la figura de la empresa constructora como se hace en el artículo 97.ter de la LOUA, entendemos que su introducción puede inducir a error teniendo en cuenta que la ejecución urbanística comprende no solo obras de urbanización, sino también de edificación y conservación.

8.65. Artículo 90 Presupuestos de la actividad de ejecución.

En relación a los apartados 2 y 3 se realiza como observación que debe recordarse el carácter básico del art. 7.4 del TRLS. Por tanto, el tenor literal de dichos apartados debe atenerse a lo dispuesto en dicho precepto que establece 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. (...)”.

Así mismo, se aporta extracto de STC 161/2019, de 12 de diciembre, sin llegar a alcanzar a comprender la relación directa con lo anterior, y que refiere los artículos 7.1 y 18 del TRLS. Este último artículo establece “los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, entre los que se encuentra la cesión de suelo (...)”, actuaciones de transformación urbanística que son definidas en el artículo 7.1. Como recoge la sentencia, “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. (...)”

Respuesta 8.65: El apartado 1 del art. 90 del Anteproyecto de Ley recoge como presupuesto general que la ejecución del instrumento de ordenación urbanística requerirá la aprobación de éste. Dicho

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	67/123



Instrumento de ordenación será para cada caso el que se establezca conforme al Título IV del Anteproyecto de Ley.

El apartado 2 viene a recoger como excepción del apartado 1 la ejecución de sistemas generales, que podrá llevarse a cabo directamente cuando no se opte por su desarrollo mediante planes especiales ni se incluyan en unidades de ejecución. En ese caso, no precisan de un instrumento de ordenación urbanística detallada que lo desarrolle pero sí requieren de un instrumento de ordenación urbanística que lo establezca (Instrumento de Ordenación Urbanística General o Plan de Ordenación Urbana o Plan Especial) y que será el que legitime las obras de urbanización. Por tanto, para evitar la confusión a la que podría inducir la redacción dada al apartado 2, y con ello entender su disconformidad con el art. 7.4 del TRLS, se adapta la redacción del mismo.

El apartado 3, en su primer párrafo se refiere exclusivamente a la posibilidad de llevar a cabo actos jurídicos (constitución de entidades urbanísticas de colaboración, o en general los encaminados al establecimiento del sistema,...) antes de la aprobación del instrumento de ordenación, pero en ningún caso el inicio de la ejecución material de las actuaciones de urbanización que refiere el art. 7.4 del TRLS antes de la aprobación del mismo.

El segundo párrafo del apartado 3 permite la tramitación simultánea de los instrumentos de ejecución al instrumento de ordenación urbanística detallada, si bien, conforme al apartado 1, la aprobación de los instrumentos de ejecución habrá de ser siempre posterior a la del instrumento de ordenación urbanística. Por tanto, incluso con la tramitación simultánea, el inicio de la ejecución material de las actuaciones de urbanización será posterior a la aprobación del instrumento de ordenación que refiere el art. 7.4 del TRLS.

Por último, de los apartados 2 y 3 del artículo 90 no se desprende el incumplimiento de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes de los propietarios de suelo. En concreto, de los deberes establecidos en el artículo 18 del TRLS vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística definidas en el art. 7.1 del mismo.

8.66.- Artículos 91 a 93 (Sección 2ª del Capítulo I del Título V):

Se indica que debería analizarse si la regulación de la Junta de Compensación (art. 103 A-LISTA) debería ubicarse en la Sección 2ª *Parcelación y Reparcelación*, del Capítulo I *Disposiciones generales* del Título V. Se cita 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: *“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 último escalón de la ejecución urbanística, la justa distribución de beneficios y cargas, según expresa el art. 102 LOUA”*.

Respuesta 8.66: De la ubicación de la regulación de la Junta de Compensación dentro de la Sección 2ª *Parcelación y Reparcelación*, del Capítulo I *Disposiciones generales* del Título V podría desprenderse o bien que la Junta de Compensación es un instrumento general o común a todos los sistemas de actuación, o bien que el proyecto de reparcelación es un instrumento que solo sirve a la Junta de Compensación. Sin negar la consideración y finalidad reparceladora de la Junta de Compensación que recoge la aludida sentencia, hemos de indicar que de la misma en ningún momento se desprende lo anterior.

El proyecto de reparcelación regulado en la Sección 2ª *Parcelación y Reparcelación*, del Capítulo I *Disposiciones generales* del Título V es un instrumento de ejecución que no solo sirve a una modalidad concreta del sistema de compensación, el establecido por personas propietarias que representen más del

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	68/123



cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución constituidos en Junta de Compensación. El proyecto de reparcelación es un instrumento de ejecución que también sirve a las restantes modalidades del sistema de compensación (persona propietaria única o la totalidad de las personas propietarias y agente urbanizador) así como a los sistemas de cooperación y expropiación y, en su caso, a las actuaciones asistemáticas.

Por otro lado, la Junta de Compensación es una modalidad más de la ejecución sistemática por sistema de compensación. Por tanto, entendemos que la regulación de la Junta de Compensación (art. 103 A-LISTA) dentro de la Sección 2ª *El Sistema de Compensación*, del Capítulo II *La ejecución de las actuaciones sistemáticas* del Título V es la correcta. Ello sin perjuicio de regular en el mismo artículo 103 del Anteproyecto de Ley especialidades de la aprobación del proyecto de reparcelación por la Junta de Compensación.

8.67.- Artículo 91 Parcelación urbanística.

8.67.1.- En el apartado 2 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.

Respuesta 8.67.1: Se acepta la consideración y se consigna la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, si bien se estima más oportuno incluirla en el apartado 1.b), al objeto de que la definición de actos reveladores no pueda interpretarse restringida a esta clase de suelo.

8.67.2.- Con relación al apartado 5, se indica que se trata de una labor ínsita a las funciones de los Notarios y los Registradores.

Respuesta 8.67.2: No obstante, pese a que la observancia de lo dispuesto en el artículo 91 para las inscripciones de parcelación, segregación o división, es una labor ínsita de los Registradores se ha estimado procedente recogerlo en el Anteproyecto de Ley, en consonancia con lo dispuesto en el art. 26.2 párrafo segundo del TRLS. Cuestión que ha sido consensuado con los Colegios de Registradores y Notarios que han participado en los periodos de alegaciones y audiencia.

8.68.- Artículo 92 Reparcelación.

8.68.1.- En relación con el apartado 2, se advierte que 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. Remite una vez más a lo reflejado en la LOUA.

Para su justificación se cita 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”.*

Respuesta 8.68.1: De la sentencia citada se deriva que los criterios que pudieran adoptar los propietarios para la reparcelación conforme al art. 87 del Reglamento de Gestión han de ajustarse a los

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	69/123



critérios objetivos y generales establecidos en la LOUA, ello porque el legislador quiso que dichos criterios vinieran establecidos desde la Ley. Pero no impide que ahora el legislador establezca que dichos criterios se regulen desde el Reglamento que, conforme a la disposición final primera del Anteproyecto de Ley, desarrolle la actividad de ejecución y se dicte en el plazo de seis meses desde la aprobación de la ley.

En este caso, la ley estaría autorizando o apoderando al reglamento para abordar los aspectos reseñados respecto a la reparcelación. En efecto, el Anteproyecto de Ley contiene por sí mismo el núcleo sustantivo de la regulación, en especial, aborda el mismo la regulación esencial de la materia con salvaguarda expresa del principio sacrosanto de la equitativa distribución de beneficios y carga; así, entre otros aspectos, proporciona un concepto positivo, fija los efectos de su aprobación, y disciplina los principales trámites procedimentales.

Respecto del inciso final del mismo apartado 2, que recoge que el procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los titulares de bienes y derechos afectados, indica el informe de Gabinete Jurídico citando Sentencia del Tribunal Supremo que es innecesaria la notificación individual de un acuerdo municipal declarando la innecesariedad de reparcelación.

Los supuestos y el procedimiento para declarar innecesaria la reparcelación se desarrollará reglamentariamente, tal como se hace en la actualidad, no obstante se tendrá en cuenta que es innecesaria la notificación individual en este procedimiento en los términos que dicta el Tribunal Supremo.

8.68.2.- En relación las Consideraciones Jurídicas a las letras a) y b) del apartado 3 se incorporan en los términos indicados por Gabinete Jurídico.

8.69.- Artículo 93 Equidistribución de cargas y beneficios en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística.

Se reitera la consideración de 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.

Respuesta 8.69: Entendemos que esta consideración se refiere en concreto al apartado 6 del artículo 9 del TRLS, y ello porque se cita STC 161/2019, de 12 de diciembre que consagrará “*que el reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento no aspira a lograr una igualdad suprema (...). 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*”. Según informe de Gabinete Jurídico, esto ha de interpretarse de manera que se ha de garantizar 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.

El texto del Anteproyecto cumple los criterios de equidistribución de beneficios y cargas en el ámbito o unidad de ejecución que se desprenden de la Sentencia, tal como viene establecido en en el anterior artículo 92.2 y en la rúbrica del mismo artículo 93. Bajo dicha premisa de equidistribución serán objeto de desarrollo reglamentario. También el artículo 25 del Anteproyecto de Ley recoge el reparto equitativo de beneficios y cargas como uno de los principios generales establecidos en el Capítulo I del Título II sobre régimen de las actuaciones de transformación urbanística y al que han de atenerse los instrumentos de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	70/123	



ordenación. Con ello, se cumple, consagra y afianza el mandato de la equitativa distribución de beneficios y de cargas.

En línea con lo anterior se incluye un nuevo apartado 3 en este artículo al objeto de garantizar la equitativa distribución de beneficios y cargas cuando el instrumento de ordenación urbanística asigne al subsuelo usos susceptibles de aprovechamiento urbanístico.

8.70.- Artículo 94. Gastos de urbanización

Por razones de técnica legislativa y sistemática, se recomienda por Gabinete Jurídico citar y definir cuáles son los elementos ordinarios de los costes de urbanización. Se insta a hacerlo, de nuevo, de modo similar a lo establecido en la LOUA, en concreto en su art. 113.

Respuesta 8.70: En primer lugar, los elementos ordinarios que constituyen los gastos de urbanización difieren de unas modalidades de ejecución a otras, por lo que pretender desarrollarlos en la ley de modo directo y genérico puede generar confusión. En este sentido, el artículo de la LOUA al que refiere el informe de Gabinete Jurídico define únicamente los gastos de urbanización de actuaciones por unidades de ejecución, no aplicable por tanto a lo que denomina ejecución de dotaciones o a otras formas de ejecución. Con ello, se produce en la LOUA una notable diferencia en el grado de definición de los elementos ordinarios que constituyen los gastos de urbanización entre unos modos de ejecución y otros, lo que ha conllevado notables dificultades de interpretación.

En segundo lugar, no se justifica en el informe de Gabinete Jurídico la reserva de ley que haga preciso detallar en el Anteproyecto de Ley los elementos de los gastos de urbanización. Por ello, siguiendo el objetivo recogido en el punto 2 del apartado 1 de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, los gastos de urbanización serán objeto de un desarrollo reglamentario que permita definirlos de una manera clara y sistemática para los distintos modos de ejecución, siempre en los términos de la ley, como así se prevé. En este sentido, la ley contiene una habilitación o remisión específica al reglamento, y además se parte del hecho de que este aspecto guarda un aspecto secundario.


No obstante, motivado por las consideraciones que realiza el informe de gabinete jurídico más adelante, se estima oportuno indicar que entre los gastos de urbanización se incluirán los gastos de gestión.


8.71.- Artículo 95. Proyecto de urbanización.

8.71.1. Se indica que la modificación de las fases establecidas en los instrumentos de ordenación para la recepción parcial de las obras de urbanización por el proyecto de urbanización, que considera disposición de carácter general, parecería que quebrantaría el principio de jerarquía normativa.

Respuesta 8.71.1.: La modificación de las fases o plan de etapas establecido en los instrumentos de ordenación, al menos el establecido en el Plan Parcial, sin modificar dicho instrumento ya viene previsto en el artículo 13.3.e) la LOUA a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución. Esta determinación ha venido usándose con total normalidad y aceptación, sin perjuicio de la necesidad de mejoras en su regulación que luego se expondrán.

El Anteproyecto de Ley, además de prever la modificación del plan de etapas o fases establecidas en los instrumentos de ordenación a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, contempla la posibilidad de llevarlo a cabo a través del propio proyecto de urbanización. Ello se justifica en que, al ser el proyecto de urbanización el proyecto técnico que define al detalle las obras e infraestructuras a ejecutar, es el que mejor puede precisar la forma secuencial y capacidad de puesta en carga de las

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	71/123	



mismas y, por tanto, dota de mayor carga motivadora al establecimiento o modificación de las fases. Por otro lado, las reglas del procedimiento de aprobación del proyecto de urbanización ofrecen, cuanto menos, igual de garantía que el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, que era el contemplado por la LOUA para la modificación de las fases de urbanización.

Además, como notable mejora, el Anteproyecto de Ley define reglas para la delimitación o modificación de las fases, cuestión de la que carece la Ley vigente. En concreto se establece que las fases constituirán unidades funcionales autónomas de forma que doten de todos los servicios a parcelas concretas, y en todo caso a las cesiones contempladas en esta ley garantizando su distribución equilibrada entre fases.

8.71.2. Se afirma en el informe de Gabinete Jurídico que 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.

Respuesta 8.71.2: En base al mismo principio de jerarquía normativa al que Gabinete Jurídico hacía alusión en el apartado anterior, no se alcanza a comprender tal afirmación que llevaría a que una disposición establecida por una ley tenga que ajustarse a una de carácter reglamentario que, además, presenta un carácter supletorio respecto a la aprobada por las Comunidades Autónomas, como refleja la célebre sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

Se cita en la Consideración Jurídica Sentencia 722/2016, de 31 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. La misma recoge que *“disponiendo el artículo 99 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que los Proyectos de Urbanización se aprobarán por el Municipio, por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales y no habiendo aprobado el Excmo. Ayuntamiento de Torremolinos Ordenanza alguna reguladora del procedimiento en cuestión (...) deviene aplicable la regulación contenida en el Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (en lo sucesivo RPU) a que remite la Disposición Transitoria novena de la misma Ley 7/2002, Reglamento cuyo artículo 141 remite a las reglas previstas para la aprobación de los Planes Parciales”*. Es decir, la LOUA remite íntegramente el procedimiento de aprobación de los proyectos de urbanización a las ordenanzas municipales y en el caso que ésta no hubiera sido aprobada por el Ayuntamiento será aplicable lo establecido en el RPU.

Ahora bien, el Anteproyecto de Ley que nos ocupa, a diferencia de la LOUA, sí establece unas reglas de procedimiento para la aprobación de los proyectos de urbanización:

- requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los propietarios y demás interesados del ámbito.
- Será preceptivo el trámite de informes sectoriales cuando la legislación especial así lo determine expresamente, o cuando el instrumento urbanístico hubiera expresado motivadamente esa condición.
- Se realizará consulta a las compañías suministradoras sobre la adecuación técnica del proyecto a las condiciones recogidas en el instrumento de ordenación.
- Se establecen plazos y sentido del silencio.

Conforme a la disposición transitoria séptima del Anteproyecto de Ley, el referido RPU seguirá aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera, pero de forma supletoria y en lo que sea compatible con el Anteproyecto de Ley y otras disposiciones.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	72/123	



Sí se estima adecuado, en cambio, la consideración que se realiza respecto del régimen del silencio y en concreto sobre la introducción, en los mismos términos que hace el art. 80 del Anteproyecto de Ley, del inciso “salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”. Se procede a adaptar el texto en este sentido.

En relación a la última cuestión planteada en este punto, respecto de la posibilidad de desarrollo del procedimiento a través de las ordenanzas municipales, hay que señalar que la Sentencia 107/2018, de 7 de marzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que se cita nada tiene que ver con el procedimiento de aprobación o contenido de un proyecto de urbanización sino con el reparto de las cargas de urbanización. El reparto de cargas, como viene siendo tradición en la legislación urbanística se realiza en el correspondiente instrumento de gestión (proyecto de reparcelación, o en la nueva figura de proyecto de distribución de cargas de urbanización que introduce el Anteproyecto de Ley en su artículo 112) pero no en el proyecto de urbanización. No obstante, estando de acuerdo en el fondo de la cuestión - que el desarrollo mediante ordenanza municipal ha de ser en los términos de la legislación autonómica y estatal -, entendemos que no es necesario recogerlo expresamente en la Ley en base al criterio ya expuesto de configurar una de norma sencilla.


8.72.- Artículo 96: Recepción de las obras de urbanización.


8.72.1. En relación con el apartado 1, se indica que se tenga 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 no supedita necesariamente la actividad de ejecución a través de la correspondiente licencia a la previa recepción de la urbanización. Se recomienda que se module la redacción del precepto conforme al criterio judicial expuesto.

Respuesta 8.72.1: Esta cuestión ya se modula en el artículo 90.4 del Anteproyecto de Ley cuando establece como presupuesto de la actividad de ejecución la ejecución de las obras de urbanización previa o simultánea a la edificación, y remite a desarrollo reglamentario los requisitos y garantías en los que se podrá llevar a cabo la edificación de forma simultánea a la ejecución de las obras de urbanización y conforme a las fases de urbanización definidas.

8.72.2.- En relación con el apartado 2 se recoge que 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.

Respuesta 8.72.2: La recepción de las obras de urbanización afecta directamente al régimen de suelo, al comportar de acuerdo al artículo 12 del Anteproyecto de Ley cambio de la clase de suelo (de rústico a urbano). También afecta de lleno al régimen de cumplimientos de deberes recogidos en la ley y comporta cambios en el régimen aplicable para la actividad de edificación. El propio artículo 7.4 del TRLS recoge que “*la terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración (...)*”. Por todo ello, el procedimiento (incluidos plazos y sentido del silencio) o las reglas para las recepciones parciales o por fases deben venir regulado desde la legislación en materia urbanística y habrá de ser desarrollado reglamentariamente. Por tanto, regulando estos aspectos no consideramos que se atente a la autonomía local, para lo que expresamente no se recoge el órgano municipal al que corresponde la recepción, y no es óbice para que por ordenanza municipal se puedan establecer

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	73/123	



particularidades bajo el estricto cumplimiento de estos “mínimos” (si así se les quiere llamar) establecidos en la normativa urbanística autonómica.

No puede esgrimirse el argumento de la autonomía municipal. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 (F.J. 3) “*Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución*”. Por definición, la garantía institucional de la autonomía local no garantiza un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de las institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicho lo cual, en este caso no hay desconocimiento ni limitación a esta garantía ya que no hay privación al Ayuntamiento de sus competencias urbanísticas, que permanecen intactas.

Desde esta perspectiva, la autonomía local es según la vigente Constitución Española una autonomía en blanco, aunque de una recta interpretación del texto constitucional se deduce que es de menor entidad que la autonomía política y administrativa que corresponde a las Comunidades Autónomas. La aludida autonomía local ha sido configurada definitivamente por la Ley 7/1985, de 8 abril, como una autonomía subordinada a las potestades y a las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que los entes locales han de cumplir las leyes emanadas de ambos. Adicionalmente, la cuestión no sólo es de jerarquía normativa sino también el de la ordinalidad del reglamento. En ese sentido, es ilustrativa la STS de 7 de julio de 1999 cuando señala:


“Ciertamente que el artículo 84 de la Ley 7/1985 permite a las Entidades Locales intervenir en la actividad de los ciudadanos por medio de Ordenanzas y Bando; pero también lo es que en el apartado 2 de dicho precepto se establece que dicha intervención habrá de acomodarse a determinados postulados, tendentes todos ellos a garantizar el respeto a la libertad individual, y también que la misma no puede contravenir lo estatuido en otros órdenes normativos superiores.

Para expresarlo con la frase contenida en la Sentencia de esta Sala de 22 de julio de 1992 (RJ 1992/6581), la autonomía municipal es una «autonomía en blanco», aunque de menor entidad que la estatal y la de las Comunidades Autónomas, a cuyas potestades se encuentra subordinada, máxime en todos aquellos campos que excedan de las competencias propias y específicas del Ente Local correspondiente, y en las que se limita a compartir con las últimamente mencionadas la facultad de gestionar y ordenar las actividades correspondientes sin poder extravasar el límite de la potestad compartida que le ha sido señalado...”

8.72.3.- Se sugiere suprimir en el apartado 3 el inciso final que remite a la posibilidad de suspenderse o ampliarse plazos remitiendo a legislación básica estatal para evitar, por reiteración, la lex repetita o repetición innecesaria del contenido literal o por referencia de otra norma vigente.

Respuesta 8.72.3: Expresamente se ha querido realizar esta remisión al régimen de suspensión y ampliación de plazos establecido en la legislación básica estatal de procedimiento administrativo común, dada la importancia de este procedimiento como se ha expuesto en el apartado anterior. Por ello, no se atiende a la sugerencia.

8.73- Artículo 98: Unidades de Ejecución

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	74/123	



Se recuerda en el informe, en relación con los apartados 4 y 5, 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.

Respuesta 8.73: Efectivamente, y como bien recoge la misma Disposición Transitoria séptima seguirá aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la Disposición Final primera, pero de forma supletoria y en lo que sea compatible con el Anteproyecto de Ley y otras disposiciones.

8.74.- Artículo 99: Sistemas de actuación.

Se recomienda en el apartado 1 fijar los criterios que motivan la elección del sistema de ejecución, de nuevo remitiendo a la LOUA, si quiera a modo enunciativo no cerrado.

Respuesta 8.74: Si bien no sería necesario, pues son aplicables en cualquier caso, se procede a remitir expresamente a los principios recogidos en el artículo 4, sin perjuicio de un desarrollo reglamentario. Así mismo, la Exposición de Motivos recoge el criterio general al exponer cuando trata de la gestión urbanística que “ (...) *la tutela pública de la actividad exige que esa iniciativa sea posible desde el punto de vista de la viabilidad técnica y financiera. Con esta visión se pretende asegurar a la sociedad el éxito de la actividad privada desde un primer momento, huyendo de operaciones meramente especulativas. Es decir, la iniciativa privada en el ámbito urbanístico exige, en primer lugar, garantizar la solvencia económica y financiera del que la impulsa*”.

8.75.- Artículo 100. Agente urbanizador:

Se recomienda modificar el apartado 1 para introducir la expresión “persona legitimada por la Administración actuante (...)”.

Respuesta 8.75: Se introduce la expresión en la forma indicada al ser más precisa o correcta.

8.76.- Artículo 101. Características del sistema de actuación de compensación:

En relación con el apartado 3 se advierte que 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 referido apartado del Anteproyecto de Ley, por si existiesen dudas sobre la natural inclusión en el concepto de “cargas”.

Respuesta 8.76: El artículo 129.2 de la LOUA, que se pone de modelo por Gabinete Jurídico, es contradictorio con el artículo 113 de la misma Ley y, por tanto, sujeto a generar dudas sobre el concepto “cargas”. Así, el artículo 113 de la LOUA recogía los gastos de gestión del sistema dentro de los gastos de urbanización, sin embargo en la redacción dada al artículo 129.2 de la LOUA los gastos de gestión quedarían fuera de los gastos de urbanización.

El artículo 94 del Anteproyecto de Ley, como se ha expuesto al valorar la Consideración 8.70, define el concepto “gastos de urbanización” incluyendo los de gestión y lo asocia a la carga del levantamiento de su parte proporcional. Entendemos que no procede recoger la consideración relativa al art. 101 pues podría parecer que los gastos de gestión no constituyen gastos de urbanización, y por tanto excluidos de la “carga”. Con ello se pretende evitar que reiteraciones innecesarias o matizaciones a contenido ya definido provoquen confusión como en el caso expuesto de la LOUA.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	75/123



No obstante, para una mayor claridad se modifica el texto del artículo 94, tal como se ha valorado en la Consideración 8.70, con el objeto de reforzar que entre los gastos de urbanización se incluirán los de gestión.

8.77.- Artículo 102. Iniciativa para el establecimiento del sistema y sus efectos.

Se apunta que, a diferencia de la LOUA, la iniciativa correspondiente al agente urbanizador ya no aparece con carácter subsidiario.

Respuesta 8.77: Efectivamente, la iniciativa del agente urbanizador no aparece con un carácter subsidiario. Como ya se ha expuesto anteriormente, la Exposición de Motivos recoge que "(...) *la tutela pública de la actividad exige que esa iniciativa sea posible desde el punto de vista de la viabilidad técnica y financiera. Con esta visión se pretende asegurar a la sociedad el éxito de la actividad privada desde un primer momento, huyendo de operaciones meramente especulativas. Es decir, la iniciativa privada en el ámbito urbanístico exige, en primer lugar, garantizar la solvencia económica y financiera del que la impulsa*", sea propietario o no del terreno. No justificándose por parte de Gabinete Jurídico que sea contrario a derecho, se mantiene en los mismos términos.

Se indica también que no consta la documentación que ha de aportarse en la iniciativa. A este respecto, toda vez que no se argumenta la reserva de ley y siguiendo el objetivo recogido en el punto 2 del apartado I de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, la documentación a aportar en cada modalidad de iniciativa del sistema de compensación será objeto de desarrollo reglamentario.

8.78.- Artículo 103. La Junta de Compensación


8.78.1: En relación con el apartado 1 se sugiere que 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.

Respuesta 8.78.1: Se estima conveniente lo expuesto en el informe, si bien se hace extensible a todos los sujetos legitimados por la Administración actuante para realizar los actos de ejecución correspondientes a las actuaciones de transformación urbanística y, por tanto, se recoge en el art. 89.3 del Anteproyecto de Ley.

8.78.2: 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).

Respuesta 8.78.2: No se alcanza a comprender lo expuesto en el informe en relación al apartado 4 que versa sobre el procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación. Los artículos a los que se remite de la vigente LOUA tienen por objeto regular el establecimiento del sistema de compensación en sus distintas modalidades según quien adopte la iniciativa. El apartado 4 del artículo 103 del Anteproyecto de Ley regula las particularidades del procedimiento de aprobación del instrumento de gestión para una de las modalidades del sistema de compensación, la establecida mediante Junta de Compensación.

8.78.3: Respecto del apartado 6, se indica que debería precisarse quién y cómo debe certificarse el cumplimiento de los compromisos de ejecución urbanística para la disolución de la Junta de Compensación.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	76/123	



Respuesta 8.78.3: Este contenido ya viene recogido en el mismo Anteproyecto de Ley. Conforme establece el artículo 102.4 dichos compromisos se resumirían en el cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes al sistema de actuación desde la aprobación de sus bases y estatutos, y que en base a los apartados 4 y 6 del artículo 103 se cumplirían con la aprobación por la Junta de Compensación del proyecto de reparcelación y su ratificación por Ayuntamiento - por el procedimiento y reglas establecidos - y mediante la ejecución de las obras de urbanización, como entidad que asume frente al Ayuntamiento la directa responsabilidad de su ejecución, que habrán de ser recepcionadas por el Ayuntamiento mediante procedimiento previsto en el artículo 96. Respecto del órgano concreto que adopte los acuerdos se habrá de estar a lo establecido en normativa de régimen local. Cumplidos los compromisos se procederá a la liquidación de la Junta de Compensación en los términos previstos en sus Estatutos y Bases de actuación y conforme a normativa de aplicación.

8.78.4: Por último, se recomienda en el informe evitar en el apartado 7b) 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.

Respuesta 8.78.4: El artículo 102.3 del Anteproyecto de Ley regula precisamente el régimen del silencio en cualquier modalidad de establecimiento del sistema de compensación, que expresamente se ha querido que sea el mismo para todas. Por sistemática y claridad no se estima oportuno repetir el contenido, y menos en base a una hipotética modificación futura de la Ley estableciendo un sentido distinto entre una modalidad y otras, que de hacerse tendrá que adaptar el texto al objetivo concreto que pretenda.

8.79.- Artículo 104: Incumplimiento de los plazos.

8.79.1.- Se indica que sería más recomendable añadir en el apartado 1, como causa de la imposición de la sustitución, que las dificultades planteadas por los propietarios pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación urbanística conforme a lo previsto en el Plan.

Respuesta 8.79.1: Se estima conveniente la recomendación, si bien, al ser objeto al del artículo los efectos del incumplimiento de los plazos se estima más apropiado incorporarlo al contenido del artículo 99.3 del Anteproyecto de Ley.


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 (...)”.

Respuesta 8.79.2: Se procede a añadir la expresión por los motivos indicados. Si bien dicho incumplimiento también debe legitimar a la Administración actuante cuando sea imputable al agente urbanizador que haya adoptado la iniciativa y no solo a la persona propietaria, por lo que se referirá con carácter general a los particulares.

Respecto de la cuestión indicada a tener en cuenta en el desarrollo reglamentario del procedimiento de sustitución del sistema, sobre la base de Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado citada, corresponderá valorar entonces si procede y los términos.

8.80.- Artículo 105: Características del sistema de actuación por expropiación.

Remite a las consideraciones realizadas al artículo 119, que refiere a su vez las consideraciones realizadas al art. 114 y ss, respecto de la terminología empleada de “sistemas generales y locales”.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	77/123	



Respuesta 8.80: Esta consideración será valorada en el cuando se trate la Consideración Jurídica 8.87.

8.81.- Sección 4ª del Capítulo I del Título V: El sistema de cooperación

Se recomienda añadir un precepto sobre la liquidación de la actuación (cfr. art. 128 LOUA).

Respuesta 8.81: La LOUA, modelo al que se remite, regula la liquidación de la actuación por cooperación pero nada establece respecto de la liquidación de las actuaciones por compensación, resultando un contenido muy asimétrico. Entendemos que por razones de sistemática y claridad debe usarse el mismo criterio en uno u otro caso. Por ello, y dado que no se justifica la reserva de ley en esta materia, se sigue el objetivo recogido en el punto 2 del apartado I de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, por lo que la liquidación de la actuación por cooperación será objeto de desarrollo reglamentario.

A su vez hemos de añadir que, usando los mismos argumentos utilizados en la Consideración 8.83 respecto del pago de los gastos de urbanización, se fijarán reglamentariamente unos mínimos debiendo regular la Administración actuante los términos sobre la liquidación de la actuación por cooperación. Ello al igual que en el sistema de compensación se estará a lo regulado en las bases y estatutos de la actuación o en su caso convenio.

8.82.- Artículo 106: Características del sistema de actuación por cooperación.

Se recomienda incluir en el subapartado 3º del apartado 1 la expresión “gastos de urbanización y de gestión (...)”.

Respuesta 8.82: No procede dicha recomendación por los motivos ya expuestos en la valoración de la Consideración 8.76. respecto del artículo 101. Los gastos de gestión son un gasto más de los gastos de urbanización, introducir la expresión indicada induce a error a la hora de valorar la carga urbanística.

8.83.- Artículo 107: Pago de los gastos de urbanización por las personas propietarias.

8.83.1: Se indica que 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 urbanización, o, en su caso, deberán fijarse unos mínimos, ya que dicho aspecto ha de regularlo la Administración actuante.


Respuesta 8.83.1: Se estima el criterio recogido en esta consideración. La Administración actuante regulará el procedimiento al que habrán de sujetarse las personas propietarias para abonar los gastos de urbanización, si bien reglamentariamente se fijarán unos mínimos .


8.83.2: Se indica que en el apartado 4, subapartado b), debe precisarse a qué tipo de entidad se está refiriendo.

Respuesta 8.83.2: A este respecto no se estima que sea necesario precisarlo, se estará a lo recogido en el artículo 89.2 del Anteproyecto de Ley por el que se entiende cualquier entidad de las admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación del sector público y de régimen local que asumiera la gestión indirecta.

8.84.- Artículo 109: Ámbito de las actuaciones asistemáticas.

Se indica que 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

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	78/123	



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.

Respuesta 8.84: Se admite parcialmente la consideración, si bien se lleva a cabo adaptando la redacción de este artículo, así como de los artículos 110 y 115.4, y teniendo presente lo ya establecido en el artículo 115.1.b). Así mismo, aclarar que se hace referencia genérica a obra ordinaria, puesto que el Anteproyecto prevé supuestos en los que las obras se puedan llevar a cabo tanto en régimen de gestión pública como de gestión privada. Cuando sea en régimen de gestión pública, estaremos ante obra pública ordinaria a la que refiere la Consideración Jurídica.

8.85.- Artículo 112: Proyecto de distribución de cargas de urbanización.

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.

Respuesta 8.85: Se estima la consideración respecto de regular cuestiones procedimentales, tales como la necesidad de trámite de información pública, plazos y sentido del silencio. Respecto del contenido y criterios nos remitimos a lo ya referido en la Consideración 8.68 respecto a criterios y contenidos del proyecto de reparcelación.

8.86.- Artículo 113: Liquidación de la actuación.

Se remite a lo indicado con anterioridad sobre el carácter parco de la previsión contemplada.


Respuesta 8.86: En la valoración de esta consideración, nos remitimos igualmente a lo indicado en la Consideración 8.81 sobre la liquidación de la actuación por cooperación. En base a ello y dado que no se justifica la reserva de ley en esta materia, se sigue el objetivo recogido en el punto 2 del apartado I de la Exposición de Motivos de configurar una norma sencilla, por lo que la liquidación de la actuación por cooperación será objeto de desarrollo reglamentario.


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.

Respuesta 8.87: En primer lugar, el Anteproyecto de Ley hace un uso de los conceptos “dotaciones”, “sistemas locales”, “sistemas generales” y “equipamientos” y de una manera coherente en todo su desarrollo y que difiere del establecido en la LOUA. En esta última, a la que se remite en la Consideración Jurídica, dichos conceptos parecían confundirse o diferir de unos apartados a otros. Ello, unido a que adoptaba un criterio o definición diferente al del RPU, ha generado un notable grado de confusión en el empleo de estos conceptos que se ha visto reflejado en los instrumentos de ordenación.

A modo de resumen, en el Anteproyecto de Ley, los equipamientos adoptan el concepto más amplio, incluyendo titularidad pública o privada, mientras que con sistemas locales o sistemas generales se va a referir a los de titularidad pública. Por último, el término dotaciones se refiere aquellos equipamientos que vengán determinados por un estándar (bien en la Ley, en el Reglamento o en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	79/123	



En segundo lugar, en el Anteproyecto de Ley, la expresión sistema general no aglutina a los sistemas locales, concepto este último que la LOUA no utilizaba y que se ha considerado oportuno incluir y diferenciar en el Anteproyecto.

Para evitar dicha confusión en el empleo de los términos, serán uno de los objetos específicos de las Normas Directoras sobre glosario de términos técnicos al que alude la Disposición Adicional séptimo del Anteproyecto de Ley.

8.88.- Artículo 115: Formas de obtención y ejecución material del suelo destinado a sistemas generales y locales

Se advierte en la consideración 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 puede suponer una limitación en cuanto al margen de gestión de las Administraciones Públicas.


Respuesta 8.88: Indicar que la previsión que recoge el subapartado a) sobre la posibilidad de obtención del suelo destinado a dotaciones por el procedimiento de expropiación u ocupación directa para el supuesto de existencia de necesidad urgente de anticipar su adquisición, lo es para los casos en los que estuviera prevista su adquisición por cesión obligatoria y gratuita a través de los mecanismos de ejecución previstos (compensación, cooperación, o actuación asistemática). Por tanto, todo lo contrario a lo afirmado en la consideración: amplían el margen de gestión de las Administraciones Públicas a través de procedimiento de expropiación u ocupación directa, contemplado también en el sistema de actuación por expropiación, [subapartado a)] o, en caso de no estar incluido o adscrito a un ámbito o unidad de ejecución, cuando no se prevea en el instrumento de ordenación urbanística que se lleve a cabo a través de las técnicas indicadas en el subapartado b).


8.89.- Artículo 117. Obtención de terrenos destinados a sistemas generales y locales mediante ocupación directa. Indemnización por ocupación temporal.

8.89.1: 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.

Respuesta 8.89: El derecho de propiedad queda salvaguardado, en los términos previstos en el este artículo del Anteproyecto de Ley, desde el momento en el que se requiere acuerdo con el propietario, se le reconoce el derecho a integrarse en la unidad de ejecución – y, por tanto, a participar en la equidistribución en mismos términos que el resto de propietarios de suelo -, así como a la indemnización que medie entre el levantamiento del acta de ocupación y la aprobación del instrumento de equidistribución con un límite de plazo temporal, transcurrido el cual podría instar la expropiación.

El mismo articulado recoge la constancia de la ocupación en el Registro de la Propiedad en los términos de la legislación de expropiación forzosa y de la legislación hipotecaria. Ahora bien, el contenido del acta, el modo de proceder con las actuaciones cuando existan propietarios desconocidos, no comparecientes, incapacitados sin representación, o propiedades litigiosas, o el derecho a la emisión de una certificación administrativa acreditativa son cuestiones para las que no se justifica la reserva de ley y que pueden ser objeto de desarrollo reglamentario.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	80/123	



No obstante, respecto del procedimiento sí se estima oportuno establecer la preceptiva notificación personal a los propietarios, con un mes de antelación, de la ocupación prevista.

8.89.2: Se indica en la misma consideración que 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.

Respuesta 8.89.2: En primer lugar, en lo relativo a relacionar esta consideración con lo señalado para el art. 115 del Anteproyecto de Ley nos remitimos a la valoración efectuada al respecto.

A esto hemos que añadir que por los requisitos exigidos, similares a los recogidos para la expropiación en art. 43.2 TRLS, y lo limitado de la casuística en la que sería de aplicación no se atenta a las citadas previsiones. Ello lo resumimos en que:

- Está limitado al suelo urbano.
- Que el aprovechamiento urbanístico que le corresponda a la persona propietaria se ha localizar dentro de la misma unidad de ejecución, por tanto dentro de la misma unidad en la que antes o después ha de participar por así haberlo establecido el instrumento de ordenación.
- Que la no necesidad del consentimiento, lo es es sin perjuicio de la indemnización por la ocupación temporal.
- Es de aplicación también una limitación al tiempo de la ocupación temporal, transcurrida la cual la persona propietaria podrá instar la expropiación. Si bien, y en aras a una mayor garantía del propietario, se estima procedente incluir un segundo requisito temporal específico para esta casuística, y que sería el cumplimiento de los plazos para la terminación de las obras de urbanización, por el que se podría instar la expropiación.

8.90.- Artículo 118.- Capítulo V: Las áreas de gestión integrada


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


Respuesta 8.90.1: Lo que caracteriza las áreas de gestión integrada es la necesaria coordinación e integración de las acciones entre las distintas Administraciones, con una amplia variedad de objetivos. La ejecución de las mismas se llevará a cabo por el tipo o forma de actuación más acorde a sus características de entre todas las definidas en los Títulos V y VI, no estando cerradas solo a una ejecución asistemática como parece desprenderse de la indicación de la consideración.

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).

Respuesta 8.90.2: En primer lugar, no se justifica o concreta en base a qué criterios se afectaría a la reserva de ley general del derecho de propiedad. Respecto de los presupuestos no es más relevante la regulación que aparece en el art. 144 de la LOUA que se propone como modelo y que remite a un desarrollo reglamentario. Se parte de considerar que el Anteproyecto contiene por sí misma el núcleo esencial de la regulación, habilitando al reglamento para su desarrollo.

Respecto a los efectos, no se recoge en el artículo 145 de la LOUA determinaciones que no vengán ya en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de régimen local o en el mismo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	81/123	



Anteproyecto de Ley (la obligación a cooperar y coordinar el ejercicio de competencias, la habilitación para la organización consorcial del área, establecimiento y recaudación de precios públicos sometimiento al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto).

Por último, no se considera oportuno establecer una relación cerrada de las formas de actuación para el desarrollo de las áreas de gestión integrada como hace el artículo 147 de la LOUA. Todo lo contrario, el Anteproyecto lo deja abierto para que el Instrumento de Ordenación o el Ayuntamiento a través del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución sea el que establezca, de entre todas las que se contemplan en el Anteproyecto, la forma de actuación más idónea en función de las características de la actuación. Todo ello sin perjuicio de poder desarrollarse reglamentariamente.

8.91.- Artículo 119: Supuestos expropiatorios por razón de urbanismo.

Respecto del apartado 1.b), se remite a la Consideración 8.87 en la que se plantean dudas en relación a la terminología empleada de “sistemas generales y locales”.

Respuesta 8.91: Nos remitimos a lo valorado en dicha consideración.

En cuanto a lo establecido en sus apartados 2 y 3 remite a lo expuesto en la Consideración Jurídica 7.2 del 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.

El apartado 2 del artículo 119 lo que viene es a establecer el procedimiento para la delimitación espacial del ámbito que comporta la declaración de utilidad a la que refiere el artículo 42.3 del TRLS, por lo que en modo alguno estamos ante técnica “lex repetita”. En cuanto al apartado 3 se modifica la redacción del mismo.


8.92.- Artículo 123: Justiprecio y pago en especie, órgano competente para su fijación y bonificación por avenencia.


Se reitera la objeción acerca de la técnica “lex repetita” en el apartado 3 y lo establecido, a su vez, en el artículo 43.2 del TRLS. Se acepta la consideración y se adapta la redacción.

Respuesta 8.92: En relación a la consideración sobre el apartado 4, y su 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” indicar que en todo caso estamos ante una casuística del apartado 3. Esta casuística es la falta de acuerdo en la valoración de la finca en los casos en los que conforma al apartado 3 no es preciso el consentimiento de la persona expropiada para abonar el justiprecio en especie. No obstante para una mejor interpretación se elimina la numeración del apartado 4 quedando su contenido como un segundo párrafo del apartado 3.

8.93.- Artículo 129: Destino y disposición de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

En relación a los apartados 1b) y 1c), relativos a usos declarados de interés público y a cualquier uso admitido por el instrumento de ordenación declarado motivadamente por la Administración titular por su interés público o social, se indica que conforme al artículo 52.1 del TRLS los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo podrían destinarse a otros usos de interés social siempre que así se prevea

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	82/123	



en la legislación en la materia “especificando los fines admisibles”, debiendo por tanto especificarse y acotarse en mayor medida los fines o usos de interés público o social a que pudieran destinarse tales bienes.

Respuesta 8.93: En primer lugar indicar que lo que requiere especificar el artículo 52.1 del TRLS son los fines admisibles de interés público o social, no los usos concretos, a los que también puedan destinarse los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. El Anteproyecto de Ley especifica esos fines en los referidos apartados 1b) y 1c), si bien para una mejor comprensión se añade que será en base a los fines establecidos en el artículo 3, estableciendo que serán:

- En base a los fines detallados en el artículo 3 del Anteproyecto de Ley, los usos así declarados por disposición normativa o por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, o bien, por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.
- Los que tengan por fin redundar en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público del suelo.

La variedad o diversidad de circunstancias o necesidades, no ya solo entre Administraciones, sino también entre municipios de Andalucía de características muy diversas (que van desde municipios costeros con una gran tensión social a municipios de unidades territoriales rurales con una gran depresión social, de municipios de áreas metropolitanas a municipios de campiña, y un largo etc.), desaconsejan establecer o acotar una lista cerrada de usos de interés público desde la Ley y si unos fines como entendemos que establece el TRLS.

8.94.- Artículo 132: Derechos de tanteo y retracto. Delimitación de áreas.

En relación al apartado 6 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.


Respuesta 8.94: Se estima oportunas las consideraciones efectuadas y se modifica la redacción del artículo para distinguir y tratar separadamente los presupuestos y plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respectivamente.

TÍTULO VI (Observaciones 95 a 101)

8.95.- Artículo 136: Ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación.

8.95.1.- En relación con el apartado 1, se remite a las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el artículo 50.2 del TRLS, refiriéndose 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. Se advierte en relación con el artículo 136.3 que el artículo 50.1 del TRLS aludiría a un procedimiento “con publicidad y concurrencia”. Por último se advierte que, por razones de seguridad jurídica, podría aclararse 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 correspondiente Resolución declarando el incumplimiento.

Respuesta 8.95.1: A este respecto se adapta la redacción del texto del apartado 1, haciendo referencia a la declaración del incumplimiento del deber de edificación. Ahora bien, hemos de indicar que en el artículo 136 se recogen reglas de procedimiento para el caso de incumplimiento de un deber concreto, el

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	83/123	



de edificación, frente a los referidos artículos 49 y 50 del TRLS que versan sobre incumplimiento de los deberes establecidos en dicha ley con carácter general. En ese sentido, conforme a lo regulado en el Anteproyecto de Ley, la Resolución de la declaración del incumplimiento del deber de edificación y el acuerdo de aplicación del régimen concreto (situación de ejecución subsidiaria, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o régimen de venta o sustitución forzosas) difieren temporalmente en al menos un año. Por ello, al requisito de remitir al Registro de la Propiedad la Resolución de la declaración de incumplimiento del deber, se añade en el apartado 2 el requisito de remitir al mismo certificado del acuerdo de inicio del procedimiento de sustitución por incumplimiento del deber con aplicación del régimen concreto correspondiente.

Se adapta igualmente el apartado 3 haciendo alusión a que habrá de ser mediante procedimiento “con publicidad y concurrencia”, y se establecen plazos para el caso de solicitud de inicio de procedimiento de concurso por interesado.

Y por último, se procede a aclarar la solución en caso de inicio de las obras antes de dictarse Resolución declarando el incumplimiento, indicando que el procedimiento quedará suspendido por el tiempo acordado para su ejecución. Igualmente quedará suspendido el plazo de un año para el inicio de las obras si éstas se iniciaran antes de su transcurso por el tiempo acordado para su ejecución.

8.95.2.- Se indica que 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. También se procede a eliminar el numeral 4, al ser el plazo contemplado para los procedimientos indicados en el apartado 3.

Respuesta 8.95.2: Por las consideraciones indicadas se especifica que el cómputo del plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será desde el acuerdo de inicio del procedimiento de sustitución por incumplimiento del deber de edificación.

8.96.- Artículo 137: Actos sujetos a licencia urbanística municipal.


En relación con la referencia efectuada en el apartado 2 subapartado e) a los “usos mineros” remite a lo expuesto en el 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.


Respuesta 8.96: Se remite igualmente a lo valorado al respecto en las consideraciones al artículo 20. Si bien, en lo que aquí respecta, hemos de indicar que conforme al artículo 136.e) dichos usos mineros no están sujetos a licencia pero sí lo están las construcciones, edificaciones e instalaciones que requiera dicho uso, con arreglo al apartado 1 del mismo artículo.

8.97.- Artículo 138: Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

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.

Respuesta 8.97.: Como bien se expone en esta consideración, el art. 11.3 del TRLS somete a acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, todo acto de edificación. A este respecto indicar que, conforme al

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	84/123	



art.2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se exceptúan de la consideración de edificación las construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica a las que refiere el apartado 1.a) del artículo 138 del Anteproyecto de Ley. Por ello, obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica no entrarían dentro del objeto del art. 11.3 del TRLS que motiva esta consideración. Sin perjuicio de que el art. 11.3 TRLS remite a las que sean preceptivas según la legislación de ordenación territorial y urbanística.

8.98.- Artículo 140: Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas.

8.98.1.- Respecto del apartado 2 se indicaría que el cómputo del plazo máximo de tres meses se computará debe adecuarse a lo dispuesto en la normativa estatal básica. Se alude a que la presentación de la solicitud en el registro electrónico estaría afectado, por lo dispuesto en la Disposición Final Séptima y Disposición Derogatoria Única.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si aún no hubieran entrado en vigor las previsiones las relativas al registro electrónico, proponiendo incorporar al Anteproyecto de Ley una disposición transitoria en tal sentido.

Respuesta 8.98.1: Se procede a adaptar el texto conforme a las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” alas que se alude. En relación a la disposición transitoria propuesta no procede su incorporación dada la proximidad de la fecha de 2 de abril de 2021 contemplada en la citada Disposición Final Séptima y los plazos contemplados en la tramitación del Anteproyecto de Ley para su entrada en vigor.

8.98.2.- En el apartado 3 se recomienda que, en la referencia a la necesidad del Secretario del Ayuntamiento de advertir, en su caso, de la omisión de alguno de los informes previstos, se indique que tal deber se ejercerá en los términos previstos en su normativa reguladora, a fin de evitar cualquier riesgo de invocación de una posible extralimitación respecto a las competencias que la Comunidad Autónoma.

Respuesta 8.98.2: Se acepta la sugerencia, y a cuyo, efecto se añade la expresión “en los términos previstos en su normativa reguladora”.

8.98.3- En relación con el inciso final del primer párrafo del punto 3 sobre la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de tales informes se remite a lo expuesto en la Consideración Jurídica 8.8.1. Así mismo se indica que 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.

Respuesta 8.98.3: Nos remitimos a la valoración efectuada a la Consideración Jurídica 8.8.1, y respecto de acotar la referencia genérica efectuada a los Colegios Profesionales indicar que esto ya viene establecido en el art. 9.2 del Anteproyecto de Ley.

8.99.- Artículo 141: Eficacia temporal y caducidad de los medios de intervención administrativa.

Respecto del apartado 2 se indica que habrían de concretarse ciertos extremos que generan dudas respecto de la suspensión del plazo por causa imputable a la Administración.

Respuesta 8.99: Respecto a las cuestiones planteadas, en la Ley se encuentran dos supuestos en los que ha de justificarse y valorarse. Así, el particular podrá alegarlo en el procedimiento de declaración de caducidad de la licencia contemplado en el siguiente apartado 3, sobre la que la Administración dictará

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	85/123



Resolución, o ponerlo de manifiesto en la comunicación previa prevista en el artículo 138.6.c), ante la que la Administración habrá de reaccionar conforme a lo previsto en la normativa reguladora. No se estima la necesidad de concretar más los extremos indicados, sin perjuicio de un desarrollo reglamentario al respecto.

8.100.- Artículo 144: Deber de conservación y rehabilitación.

Respecto al apartado 3 y al apartado 4 sobre contenido normal del deber de conservación se recuerda las exigencias derivadas de la “lex repetita”.

Respuesta 8.100: Se adapta la redacción en el sentido indicado en esta Consideración. Así mismo, se ha estimado oportuno adaptar la redacción en línea con la Consideración 8.15 referente al deber legal 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*”. De este modo se dota o completan mecanismos para la efectiva ejecución de este deber apuntado por Gabinete Jurídico.

8.101.- Artículo 146: Situación legal de ruina urbanística.

Se indica que no se considera apropiada la indicación del apartado 2a) en el sentido de realizarse audiencia al propietario y demás titulares de derechos afectados “salvo inminente peligro que lo impidiera”. Se recomienda acomodar el apartado 2c) a lo dispuesto, a su vez, en el artículo 136.2 del Anteproyecto de Ley. Respecto al apartado 3b) se recomienda utilizar otra expresión que no acote tanto el supuesto cuando, al final de su inciso inicial, se indica “cuando hubiera optado por la rehabilitación”. En relación con el apartado 4, en cuanto a la referencia al “Alcalde”, se indica que no correspondería a la Comunidad Autónoma determinar qué órgano de la Entidad Local ostente competencia para adoptar el correspondiente acuerdo


Respuesta 8.101: Se estiman procedente las Consideraciones efectuadas. Así, en el apartado 2a) en ningún caso la pretensión era exceptuar del trámite de audiencia, por lo que se procede a corregir la redacción para una mayor claridad y en el sentido de que las medidas del apartado 4 por causa de inminente peligro se podrán adoptar en cualquier momento y con independencia del procedimiento de declaración legal de ruina urbanística.


En relación a apartado 2c) se adapta la redacción a lo dispuesto en el artículo 136.2. Respecto del apartado 3b) se adapta la redacción para no acotar tanto el supuesto. Por último, se ha modificado la redacción del apartado 4 en los términos indicados.

TÍTULO VII (Observaciones 102 a 117)

8.102.- Artículo 148. *Naturaleza y funciones de la inspección*

En relación con lo establecido en el apartado 3, se advierte sobre la previsión de que el personal inspector pueda obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido “incluida la de carácter reservado con trascendencia tributaria”, que no se encontraría entre los contemplados en los diferentes apartados del artículo 95.1 de la LGT; e igualmente respecto al acceso a toda clase de registros públicos se advierte que habría de estarse a lo establecido en cada caso en su normativa reguladora, por lo que cabría incluir indicación en tal sentido.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	86/123	



Respuesta 8.102: Se estima la observación, y a tal efecto, se introduce que el requerimiento y examen de dicha documentación se realizará de conformidad con su normativa reguladora.

8.103.- Artículo 150. Inspección Autónoma


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 están residenciadas en la Inspección Autónoma.


Respuesta 8.103: La necesaria existencia de una inspección autónoma ya se consagró en su día con la aprobación de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, en cuya Disposición adicional cuarta se crea *ex lege* un Cuerpo especializado, el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Administración autonómica, en los términos que se le atribuyan reglamentariamente. A este respecto, resulta de interés recoger la justificación recogida en su Exposición de Motivos: «*Siendo la Administración de la Junta de Andalucía la que ha de garantizar la ordenación territorial y urbanística de Andalucía, así como velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución, ha de dotarse de los medios e instrumentos necesarios para conseguir dicha finalidad, y ante la complejidad técnico-jurídica de unas disciplinas como éstas, y la extensión geográfica sobre la que se proyecta, se considera imprescindible la creación de este Cuerpo de funcionarios, que se integra en el Grupo A, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía*».

Las funciones esenciales del Cuerpo de Inspección son garantizar la ordenación territorial y urbanística así como velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución, lo que exige un conocimiento especializado tanto técnico como territorial. Pues bien, ahora el Anteproyecto de Ley procede a reforzar la disciplina territorial y urbanística autonómica mediante la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía. Se persigue con ello la creación de un cuerpo especializado de funcionarios que, en apoyo del Cuerpo de Inspectores ya existente, garantice una mayor presencia en el territorio, detectando las actuaciones irregulares en sus primeras fases y, con ello, la rápida adopción de medidas que eviten su consumación.

Con la creación de los mencionados Cuerpos especializados, no se atisba ni alcanza a ver las competencias de disciplina territorial y urbanística cuyo ejercicio se encomienda a otro personal que no pertenezca a los dichos Cuerpos de Inspección y Subinspección, teniendo en cuenta además que dichas funciones, como señala el precepto en cuestión, quedarán reguladas conforme a lo dispuesto en su normativa específica. Al margen de lo anterior, y sea como fuere, es una opción legislativa residenciar, por razones obvias, las funciones de disciplina territorial y urbanística que sean competencia de la Junta de Andalucía en el personal funcionario específico integrante de los referidos Cuerpos de Inspección y Subinspección.

Razones por las que se no se comparte la apreciación apuntada.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	87/123	



8.104.- Artículo 153. Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística.

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.

Respecto al art. 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 art. 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 art. 153.2 del Anteproyecto de Ley.


Respuesta 8.104: En cuanto a la primera apreciación se comparte que, por razones de seguridad jurídica, debe quedar fijado con la mayor precisión posible el *dies a quo* del plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística. El comienzo del cómputo de dicho plazo precisa que los usos se manifiesten mediante la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos contrarios al orden territorial y urbanístico. Se trata de una circunstancia que nada tiene que ver con la consideración de obra terminada o finalizada, razón por la cual respecto a los usos se emplea el término “implantación”. No obstante, no cabe duda de que si los usos no son visibles ni perceptibles desde el exterior, el plazo no puede comenzar sino desde la aparición de los signos externos de la transgresión que revelen la total y efectiva implantación del uso.


Por tanto, se acepta la sugerencia y se modifica el artículo en el sentido de que el plazo se inicia desde el momento de la aparición de signos externos que permitan conocer la efectiva implantación de los usos constitutivos de la ilegalidad.

En lo que concierne a la segunda consideración sobre art. 153.2.f), cabe subrayar que el apartado 2 del dicho artículo recoge una serie de supuestos en los que no existe plazo para reaccionar contra determinadas actuaciones especialmente graves. El aseguramiento de la efectividad en la restauración del orden físico vulnerado al objeto de hacer desaparecer los actos ilegalmente realizados y de reponer las cosas al ser y estado anterior, recomienda que en determinados casos no exista límite temporal para poder reaccionar ante la contravención del ordenamiento territorial y urbanístico. La prevalencia del interés público justifica la concesión a la policía territorial y urbanística de una potestad ilimitada en el tiempo para proceder al restablecimiento ante determinadas actuaciones ilegales, ya que ilegalidad sustancial de las obras y edificaciones constituye una habilitación para la intervención administrativa por tratarse de un ámbito propio del orden público.

Pues bien, el artículo 153.2.f) establece una excepción a la imprescriptibilidad para los supuestos de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, en concreto, respecto a las parcelas concretas sobre las que existan edificaciones respecto de las que hubiera transcurrido el plazo sexenal establecido en el apartado 1 del referido artículo 153. Es cierto que, en relación con tal excepción, no se dice expresamente que no afectaría a los suelos o bienes contemplados en los restantes letras del apartado 2 de dicho precepto, no obstante lo cual, resulta patente que no resulta de aplicación.

Con todo, se admite la sugerencia y se aclara ese extremo por razones de seguridad jurídica.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	88/123	



8.105.- Artículo 155. Imposibilidad de ejecución.

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.

Respuesta 8.105: Deliberadamente el precepto se ciñe al supuesto más común y habitual de imposibilidad legal, que no es otro que el derivado de la aprobación de una innovación de la ordenación. El precepto da cobertura al supuesto paradigmático producido por una alteración de la ordenación que posibilitaría reconducir y legalizar actuaciones sobre las que pesan resoluciones administrativas que ordenan el restablecimiento de la legalidad, llamado a producirse con mayor frecuencia estadística. Esta es la razón fundamental de que sea objeto de un tratamiento específico. A este respecto, la alusión concreta al supuesto singular de imposibilidad legal por alteración en la ordenación se estima adecuada y apropiada ya que viene a aclarar, por razones de seguridad jurídica, que la aprobación de un instrumento de planeamiento que permita la incorporación de una actuación irregular no comportará por sí misma la efectiva legalización de ésta, sino que será imprescindible el completo cumplimiento de los deberes y cargas que la ejecución de los nuevos instrumentos de ordenación imponga a sus titulares. En definitiva, esto supone la aplicación del principio de cumplimiento por equivalencia en los supuestos que exista una resolución firme de restablecimiento de la realidad física conculcada. Así pues, no se incluyen otros supuestos de imposibilidad legal, como podrían ser las denominadas “validaciones legislativas”, ni tampoco, por razones obvias de incompetencia, las que se ventilan en sede judicial. Sea como fuere, la legalización de las actuaciones que a la postre resulten compatibles con la ordenación vigente podrán instarse en todo momento a solicitud del interesado, conforme aclara el art. 152.8 del texto normativo

De otro lado, no cabe desconocer que el apartado 5 del art. 155 remite al desarrollo reglamentario la regulación de las causas de imposibilidad legal o material y el procedimiento que lo regule. Esta previsión cohonesta con el actual art. 51 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía.

Bajo las anteriores premisas no se estima la sugerencia, atendiendo que los supuestos de imposibilidad de ejecución a través del ejercicio del *ius variandi* son los más comunes, lo que reclama una regulación específica.

8.106.- Artículo 156. Restablecimiento de la legalidad frente a actuaciones con título habilitante ilegal.

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, y artículo 55 del TRLS aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Respecto al art. 156, apartados 3 y 4: 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 “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. Adicionalmente, advierte que el plazo o la limitación temporal contemplada en el artículo 153 se contaría

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	89/123



desde la terminación de la actuación, solución que perjudicaría las posibilidades de actuación para restablecer la disciplina urbanística cuando existe un título ilegal.

Respuesta 8.106: Resulta una obviedad que se requiera ineludiblemente que el acto o título administrativo sea realmente nulo o tenga un vicio de nulidad para que pueda declararse tal nulidad mediante la revisión de oficio. De la regulación básica estatal resulta un régimen completo de la revisión de oficio con una serie de notas características inseparables, entre ellas, que queda circunscrita a vicios de nulidad de pleno derecho, absoluta o radical. En efecto, no basta ningún otro vicio, esto es, no bastan los vicios de anulabilidad aunque aparezcan de forma patente e incluso aunque supongan alguna vulneración grave. Por el contrario, cualquier vicio de nulidad es suficiente para iniciar esta revisión, y no sólo los casos enumerados en los arts. 47.1 LPAC y 55 TRLS, pues el propio Anteproyecto incorpora otras causas o supuestos de nulidad -art. 85.2. c), y art. 137.3 en relación con el 153.2-. Además, el propio apartado, in fine, de dicho precepto deja aclarado en lo que atañe a las vías de reacción a las que alude que: «Todo ello de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo común».

Dicho lo anterior, se acepta la sugerencia y se incorpora la precisión sugerida.

De otro lado, respecto a la consideraciones vertidas sobre los apartados 3 y 4 del art. 156 cabe un pronunciado por separado en los siguientes términos. En primer lugar, se comparte que la expresión recogida en el apartado 3 de dicho precepto “*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*”, no resulta comprensible en el contexto de la regulación contenida en dicho apartado; cuyo carácter inextricable aconseja su eliminación. Por consiguiente, se acepta.

Por el contrario, y en segundo lugar, la expresión recogida en el apartado 4 “*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*”, resulta inteligible ya que, respetando la plena judicialización que ha de presidir la ejecución de las sentencias (117.3 de la CE), contempla el supuesto en el que la invalidez del título no comporta inexorablemente la reposición del orden físico. Obsérvese el amplio abanico de vicios en los que puede incurrir un acto administrativo. La demolición no se produce por el mero reconocimiento formal de la ilicitud de la licencia si no existe un pronunciamiento judicial expreso en ese sentido, sino que exigiría, en rigor, que la actuación infrinja materialmente la ordenación territorial y urbanística. Por ello, al menos respecto a sentencias judiciales que no encierren un fallo explícito de demolición y que además no se pronuncien sobre la disconformidad de la actuación con la ordenación material, el precepto regula el modo de proceder ante esos supuestos. Todo ello, además con respecto al mandato constitucional según el cual el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales. En cualquier caso, para una recta comprensión de dicho apartado se sustituye el término “inadecuación” por el de “disconformidad”.

En lo que atañe a la observación relativa a que la previsión del plazo o la limitación temporal contemplada en el artículo 153 perjudicaría las posibilidades de actuación para restablecer la disciplina urbanística pues se estaría consumiendo dicho plazo en un período en que pudiera ofrecer dudas la posibilidad de actuar dicha potestad de restablecimiento, cabe significar que se ha optado, en definitiva, por la solución instaurada por el 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 modificó la Disposición adicional primera de la LOUA. La nueva redacción ya prevé la limitación temporal respecto a aquellas edificaciones ejecutadas con licencia o título habilitante declarados nulos una vez

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	90/123



transcurrido el plazo para el ejercicio de acciones establecido en el artículo 185.1, a contar desde la fecha de terminación de dichas edificaciones.

A la vista de lo anterior, se aceptan parcialmente las anteriores consideraciones en los términos arriba expuestos.

8.107.- Artículo 158. *Competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

8.107.1.- 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. 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, (...)”.

Respuesta 8.107.1: Se comparte la apreciación apuntada en la medida que el texto normativo debe guardar coherencia interna en el conjunto de su articulado procurando con ello una unidad lógica que evite la existencia de contradicciones. En este sentido, el tenor literal del art. 2.1.c) y el 158.1.d) serán coincidentes.

En la medida en que se retoca el tenor del art. 2.1 se incorpora en el art. 158 parte de su contenido, sin embargo, no se incorporan todos los elementos, porque se entiende que son reconducibles a alguno de los subapartados del art. 158.1. A todo ello se sumaría los argumentos que se formulan *infra* sobre el principio de tipicidad al hilo de la contestación a las objeciones puestas de manifiesto respecto al art. 161 del Anteproyecto de ley. La misma coherencia interna justifica que el art. 158.1 y el 161.5 guarden la debida equivalencia. De esta forma, se entiende que no resulte necesario reproducir en su integridad y literalidad las previsiones del art. 2.1.

Se aceptan parcialmente las sugerencias indicadas.

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.

Respuesta 8.107.2: Aunque no se entiende bien el sentido de la observación apuntada, se comparte plenamente la exposición puesta de manifiesto respecto a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.5 del EAA. Ciertamente, la delimitación de la competencia autonómica viene marcada y atiende fundamentalmente al criterio de la incidencia local o supralocal o la trascendencia para los intereses, sean 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). Precisamente, es esa incidencia supralocal o supramunicipal la que justifica el título competencial en favor de la Comunidad Autónoma.

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 Públicas afectadas, ello en la medida en que el objeto o resultado de dicho expediente sería común o único para

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	91/123



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.

Respuesta 8.107.3: No hay, en puridad, observación alguna al apartado 3 del art. 158. Dicho precepto viene a establecer una fórmula para resolver, en pro de los principios de seguridad jurídica y eficacia administrativa, la posible concurrencia competencial cuando una actuación ilegal produzca un solapamiento tanto de la competencia autonómica sobre disciplina territorial como la competencia municipal en materia de disciplina urbanística. Esta fórmula implica, sin embargo, por razones de seguridad jurídica y respeto a la autoridad local, que quien ejerza primero la competencia la asume en ese caso. Rige en la atribución de competencia el principio de prelación temporal (*prior in tempore potior in iure*), teniendo presente que la potestad disciplinaria por una Administración está presidida por los principios de cooperación y colaboración, y que requiere, en todo caso, la comunicación inmediata para que la otra se abstenga de intervenir. En todo caso, las relaciones interadministrativas quedan enmarcadas por los principios de cooperación, colaboración y coordinación.

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 en el artículo 60 de la LRBRL, que no indica que la Comunidad Autónoma “podrá subrogarse”.

Por razones de seguridad jurídica, recuerdan 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. Ello al menos en la medida en que resulte posible, al estar identificados tales supuestos, sin perjuicio en que la enumeración no sea exhaustiva, pudiendo completarse por la referencia última al mencionado concepto genérico de incidencia supralocal.

Respuesta 8.107.4: Vaya por delante que el artículo objeto de la consideración encierra la fórmula “en los términos establecidos en la legislación estatal”; expresión que, en principio, no desvirtuaría ni distorsionaría la norma dictada por el Estado en el ejercicio de su competencia (art. 60 LRBRL). Mediante ese apartado se hace inteligible y se facilita enormemente la comprensión de las competencias autonómicas, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico de la sustitución al aclarar que la intervención de la Comunidad Autónoma se produce en el ejercicio de las acciones tanto declarativas como ejecutivas municipales para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad. En cualquier caso, se revisa la redacción del apartado afectado para disipar cualquier peligro que pueda ocasionar el empleo de la técnica “lex repetita” para no alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en ejercicio de sus competencias.

De otro lado, en lo concerniente a la sugerencia formulada respecto a la expresión “incidencia supralocal”, como bien se apunta, se trata de un concepto jurídico indeterminado. Sobre este particular, nótese que se considera que desde el punto de vista de técnica legislativa no resulta idóneo entrar en la definición ni en la identificación de los supuestos concretos que puede encerrar, pues sólo a través de su empleo se puede aprehender toda la rica variedad y multiplicidad presente en la realidad y encerrarla en la proposición normativa. No sólo es útil su utilización sino que además se antoja imprescindible en la medida en que describe un supuesto de hecho que no admite una delimitación más exacta y terminante, y a cuya determinación se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición. Hay, pues, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	92/123



una circunstancia concreta. A mayor abundamiento, como es sabido, en la aplicación de un concepto jurídico indeterminado, la Ley no nos da resuelta la solución concreta de cada caso, de modo que ésta debe ser buscada acudiendo a criterios de valor o de experiencia, según la naturaleza del concepto; pero lo característico del valor propio del concepto o la experiencia a que el concepto remite deben ser objeto de una estimación jurídica según el sentido de la Ley que ha creado dicho concepto. Norma que ha configurado éste con la intención expresa de acotar un supuesto concreto, aunque su precisión reste indeterminada. De este modo la aplicación del concepto será justamente un caso de aplicación de la Ley. Por ello el proceso de constatación de si un concepto jurídico indeterminado se cumple o no se cumple, no puede ser nunca, y esto es esencial, un proceso volitivo de discrecionalidad o de libertad, sino un proceso de juicio o estimación, que ha de atenerse, necesariamente, por una parte a las circunstancias reales que han de calificarse, por otra, al sentido jurídico preciso que la Ley ha asignado, con la intención de que la solución posible sea sólo una, al concepto jurídico indeterminado que el precepto emplea. Justamente por esto, el proceso de aplicación de conceptos jurídicos indeterminados es un proceso reglado, porque no admite más que una solución justa, es un proceso de aplicación e interpretación de la Ley, de subsunción en sus categorías de un supuesto dado, no es un proceso de libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o de decisión entre indiferentes jurídicos en virtud de criterios extrajurídicos, como es, en definitiva, lo propio de las facultades discrecionales. Al margen de lo anterior, cabe reseñar que, atendiendo a la vocación de sencillez a la que aspira el texto normativo, la concreción de ese concepto se precisará, en su caso, en el ulterior desarrollo reglamentario.

En resumidas cuentas, se estima parcialmente las anteriores observaciones en los términos arriba expuestos.

8.107.5.- Como consideración de carácter general, hacen 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.

Respuesta 8.107.5: Respecto a la consideración vertida, cabe significar que el texto normativo avanza en la asignación de competencias en materia de disciplina territorial y urbanística. En este sentido, el artículo 92.2.a) del EAA atribuye a los municipios competencias propias en materia de «Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, se asume como punto de partida el artículo 6 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas, y que la determinación de competencias locales se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía, sin perjuicio de las competencias que la legislación asigna específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía. A fortiori, el art. 9.1 d), e), f), g), y h) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, desglosa la materia establecida estatutariamente de manera genérica mediante su desagregación en “submaterias”, lo que provoca un «blindaje por descripción» y conlleva que el núcleo competencial propio de los municipios esté garantizado, además, por el listado de materias que enumera el artículo 92 EAA y la concreción de las atribuciones que realiza la LAULA, que blindo las competencias municipales frente a las leyes sectoriales autonómicas.

Enfocada así la cuestión, el texto normativo deslinda las actuaciones que vulneran la ordenación territorial de aquellas otras que inciden en la órbita propiamente urbanística, razón por la cual queda incólume el marco establecido por la LAULA. En este contexto, en consonancia con la competencia exclusiva que

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	93/123



ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad. Así pues, coexisten dos esferas competenciales distintas, de un lado, la que se refiere a la ordenación del territorio, y de otro, la urbanística. Como quiera que aquella trasciende los intereses locales, esta circunstancia respalda la competencia directa autonómica. Es éste un aspecto capital, ya que es consustancial al significado y ámbito de la ordenación del territorio que su competencia corresponda a la Comunidad Autónoma. Desde esta perspectiva, el Anteproyecto rezuma una competencia exclusiva autonómica en la disciplina territorial, aunque tangencialmente una misma actuación, al existir zonas de contacto o solapamiento, pueda incidir igualmente en las competencias municipales, lo que también habilitaría la intervención local. Ahora bien, en estos casos de concurrencia competencial, la solución queda perfectamente resuelta en el texto.

Por lo expuesto no se comparte la apreciación de que se genere inseguridad jurídica y que pueda perjudicar el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad perturbada. Además, no se produce una disminución del necesario control de la actividad urbanística, más bien todo lo contrario, toda vez que se configura una competencia autonómica directa hasta ahora inexistente, pues recordemos que actualmente la Comunidad Autónoma sólo puede intervenir por subrogación en los estrictos términos del art. 60 LRBRL tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 188 de la LOUA por la STC 154/2015, de 9 de julio.

En definitiva, la regulación en una sola ley de la normativa territorial y urbanística supone una oportunidad para la aclaración y delimitación en un solo texto del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en materia de disciplina territorial y urbanística. Como novedad, en consonancia con la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad y la imposición de sanciones que comporten infracción de la ordenación territorial como una competencia directa. Al mismo tiempo, de conformidad con la normativa básica del Estado y la jurisprudencia constitucional, se establece el criterio de la incidencia supralocal de la actuación como determinante para la subrogación en el ejercicio de las competencias municipales.

En suma, no se comparte la observación.

8.108.- Artículo 160. *Principio de legalidad, requisitos de infracciones y sanciones y consecuencias legales.*

En relación con el apartado 2, recuerdan las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”, pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el art. 27.3 de la Ley 40/2015.

Respuesta 8.108: Se considera que la redacción del apartado 2 del art. 160 del Anteproyecto de ley no altera ni reduce el significado de la norma básica dictada por el legislador estatal (art. 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) pues viene a recoger una serie de reglas elementales -constitucionales, universales, e inmutables- que derivan del principio de legalidad en materia sancionadora.

Conviene señalar, a este respecto, que la reserva de ley del art. 25.1 CE no impide que se dé cierta cabida al reglamento, ya que dicha reserva no es tan intensa como en el ámbito penal, y ha sido el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia el que ha admitido una cierta flexibilización: las leyes sancionadoras pueden autorizar que los reglamentos las pormenoricen o concreten, si bien dicha colaboración del reglamento debe hacerse sólo como complemento indispensable (por todas, sentencias 60/2000, la 305/93 o la 45/959). En esa misma línea, cabe esa remisión a las normas reglamentarias

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	94/123



pero con límites, entre ellos, que queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, y lo que no cabe en ningún caso, ya que ello supondría vulnerar el art. 25.1 de la CE, es que la ley –vacía de todo contenido material propio– habilite al reglamento a efectuar la tipificación de infracciones y sanciones. Así pues, ninguna ley puede permitir a un reglamento prever infracciones y sanciones ex novo, ni ningún reglamento puede contener una regulación sancionadora sin autorización de la ley o ir más lejos de su mera concreción.

En concreto y como resumen de la doctrina del TC en torno a las exigencias que tal precepto constitucional dirige a las normas sancionadoras, se transcribe el razonamiento expuesto en la sentencia 162/2008, de 15 de diciembre, en la que el Alto Tribunal indica, en su F. J. 1º, que:

«Señala dicha doctrina que “el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*” y que la misma “es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”. Comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, “tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley” (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, en los conclusivos términos de la STC 132/2001, “[d]esde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio” (FJ 5).

La garantía material, por su parte, “aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (por todas, STC 242/2005, FJ 2)».

Para concretar aún más esta postura, lo que el hace el texto normativo, en su art. 160.2, es incorporar y condensar la doctrina constitucional *ut supra* transcrita. La mención a los reglamentos obedece a cuál puede ser su cabida en esta materia, como también lo hace la LRJSP en su art. 27.3, como bien apunta Gabinete Jurídico. En esta línea de razonamiento, es la doctrina constitucional reseñada y las reglas allí recogidas las que asume el precepto, que se estima necesaria incluir, teniendo presente la llamada que el texto hace al posterior desarrollo reglamentario. De tal modo que desde esa regulación se recuerda el modesto papel del reglamento en su desarrollo de las previsiones sancionadoras de la ley. Así las cosas, se considera que, en ningún caso, la norma estatal puede verse ilegítimamente manipulada a resultas de la introducción del precepto autonómico, que está inevitablemente llamado a reforzar la seguridad jurídica.

Por añadidura, respecto al régimen sancionador debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos (sentencias 48/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 25; 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 29; 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico 7). De ahí que

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	95/123



las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en el ámbito del Derecho administrativo sancionador (artículo 25.1 C.E.), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1 C.E. SSTC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8; 196/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, fundamento jurídico 29), y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (artículo 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado” (STC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8).

A todo ello se suma, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), 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 consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. Del mismo modo, como también dice dicho órgano consultivo, 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.

Expuesto lo anterior, se entiende conveniente y oportuno dejar el apartado en los términos en los que aparece redactado.

8.109.- Artículo 161. Clases de infracciones.

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

Respuesta 8.109.1: Dado que en la delimitación de las infracciones contra la ordenación del territorio se produce una remisión o llamada a las infracciones urbanísticas, sería viable jurídicamente conservar la alusión a la “ordenación territorial y urbanística” utilizada por diversos subapartados. No obstante lo anterior, se comparte la apreciación de Gabinete Jurídico de considerar más adecuado, por motivos de seguridad jurídica, aludir sólo a las actuaciones que se realicen en contra de la ordenación urbanística, a fin de evitar superposiciones y facilitar la delimitación competencial en materia sancionadora. Ahora bien, como previsible consecuencia de lo expuesto, se hace necesaria introducir la expresión: “cuando contravengan la ordenación territorial en el apartado 5 del art. 161”.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	96/123



Por tanto, se acepta la sugerencia.

8.109.2.- Al modo de lo puesto de manifiesto en relación con el art. 158, el art. 161.5, en sus diferentes subapartados, no guardaría adecuada concordancia con lo dispuesto en el art. 2.1. En este sentido: a) el art. 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.


Respuesta 8.109.2: Se comparte la apreciación apuntada en la medida que el texto normativo debe guardar coherencia en el conjunto de su articulado procurando con ello una unidad lógica que evite la existencia de contradicciones. En este sentido, los tenores del art. 2.1.c) y del 158.1d) serán coincidentes.


De otro lado, respecto a la incorporación de las menciones recogidas 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, (...)”, se advierte que los eventuales actos y conductas que atenten contra dichos elementos son reconducibles a alguno de los subapartados del apartado 5, que ya vienen a definir las infracciones contra la ordenación del territorio, en especial, la letras c): “Las actuaciones y los actos que afecten a infraestructuras, equipamientos, espacios libres y servicios de ámbito o carácter supralocal”; y d): “Las actuaciones contrarias a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal”.

En cualquier caso, la nueva redacción dada al art. 2.1 afecta a los términos del art. 158, de suerte que aquella modificación comporta que parte de su contenido sea incorporado al precepto en cuestión. Adicionalmente, se estima contraproducente incluir todos los conceptos, que si bien permiten delimitar sin dificultad la competencia autonómica por su carácter o interés subregional, desde el punto de vista del principio de tipicidad en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, por el contrario, podrían no satisfacer las exigencias constitucionales del principio de tipicidad. Como bien es sabido, dicho principio constituye una concreción del principio de legalidad, en su vertiente material, que deriva rectamente del art. 25.1 de la CE, concretando así la exigencia de *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa*. Sobre este particular, recordemos que conforme a dicha regla, las leyes no pueden describir las infracciones mediante fórmulas vagas o genéricas ni convertir, sin más, en infracción cualquier incumplimiento de un sector del ordenamiento jurídico. Más bien todo lo contrario, deben precisar y delimitar con la mayor precisión posible la conducta que constituye el ilícito y determinar, también dentro de márgenes relativamente estrechos, la sanción correspondiente. Así las cosas, hay que excluir en todo caso la utilización de formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición que su efectividad depende de una decisión prácticamente arbitraria del intérprete y juzgador, según tiene sentado el Tribunal Constitucional (por todas, sentencia 93/2006, de 10 de octubre).

No se incluyen todos los criterios al entender que incorporaría fórmulas genéricas y abiertas, sin que se pueda afirmar con rotundidad que se cumpla con ello la exigencia de una verdadera predeterminación de comportamientos, ya que no ofrecen un mínimo grado de certeza para quienes están sometidos a sus previsiones.

Motivos que llevan a no incorporar todas las menciones apuntadas.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	97/123	



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:”, 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.

Somete a consideración la adecuación de incluir una tipificación de infracciones en materia de ordenación del territorio, 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, plantea dudas respecto a la aplicación del principio “non bis in idem”, en el supuesto de un comportamiento que pudiera resultar calificado como de infracción en materia de urbanismo y también de ordenación del territorio, al objeto de la correspondiente atribución de competencias para imponer las correspondientes sanciones.

Igualmente, teniendo en cuenta el principio de legalidad en materia de derecho administrativo sancionador, habría de concretarse 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.

En relación con el apartado d) del art. 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 no todas las determinaciones cuentan con la misma fuerza vinculante, careciendo incluso de ella algunas de las mismas (recomendaciones). 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. Consideración que la hace extensiva también a los apartados precedentes del art. 161 del Anteproyecto cuando tipifiquen las infracciones urbanísticas que se definan por la realización de actuaciones sin ajustarse a la ordenación urbanística.

Respuesta 8.109.3: Compartimos que urbanismo y ordenación del territorio son conceptos y materias diferentes, aunque guarden cierta relación, motivo que lleva a que sean objeto de regulación en el mismo cuerpo normativo. Por el contrario, hay que disentir respecto a que el art. 161.5 adolezca de cierta confusión entre las dos materias o títulos competenciales, ya que dicho apartado viene a clarificar y precisar las infracciones que atentan contra la ordenación del territorio y que, por ende, habilitan la competencia directa de la Comunidad Autónoma.

De otro lado, respecto a la adecuación de incluir una tipificación de infracciones en materia de ordenación del territorio y que se definan a partir de los tipos de las infracciones urbanísticas, habría que significar, a este respecto, que la norma legal (161.5) se remite a los apartados anteriores para completar la tipificación y con dicha remisión se integran y aportan los elementos que coadyuvan a delimitar mejor las conductas infractoras. No hay, en ningún caso, una remisión genérica, ya que la determinación normativa de los hechos que son sancionables se completa en conexión con los apartados precedentes del art. 161, que vienen a jugar un papel integrador de las conductas tipificadas. Mediante esta técnica se satisface plenamente el principio de tipicidad y se cumple así con la exigencia de una verdadera predeterminación de comportamientos.

En lo que atañe a las dudas planteadas respecto a que un mismo hecho pueda ser constitutivo de infracción urbanística y, a su vez, infracción territorial; debe repararse que late en el fondo de la cuestión planteada el interrogante sobre la posibilidad de sancionar tanto por una como por la otra y, en caso afirmativo, se suscita la cuestión de si ello conculcaría el principio non bis in idem. Pues bien, para empezar hay que observar que la delimitación competencial está esclarecida en el art. 171, al igual que la

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	98/123



fórmula para resolver las eventuales concurrencias competenciales. De este modo, el concurso conflictivo u opositivo de normas queda resuelto, y con ello también la prohibición del doble castigo. En otras palabras, aunque el hecho tenga encaje en dos normas (territorial y urbanística), únicamente se aplica una porque si se aplicasen las dos normas en concurso se estaría castigando dos veces, no ya el mismo hecho, sino la misma antijuridicidad y culpabilidad. Extremo proscrito por el principio de *non bis in idem*.

En otro orden de cosas, respecto a la consideración de que habría de concretarse 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 los apartados precedentes, se estima la sugerencia de manera que la remisión que se efectúe resulte más rigurosa, teniendo presente que se parte del presupuesto cierto de que la norma legal tipifica de forma completa las infracciones por cuanto la remisión que efectúa aporta los elementos que coadyuvan a delimitar con precisión las conductas infractoras.

Por último, en cuanto a la consideración vertida sobre el apartado d) del art. 161.5, poniendo de manifiesto que las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal no cuentan con la misma fuerza vinculante, se acoge la observación precisando que deben tratarse de determinaciones vinculantes, notas características de las normas y las directrices. Sin embargo, no se asume respecto a la infracciones urbanísticas en la medida que la ordenación urbanística presenta en todo caso un carácter vinculante, ya que no se contemplan las recomendaciones.

En virtud de lo expuesto, se aceptan parcialmente las observaciones.

8.110.- Artículo 164. Graduación de las sanciones.

En relación con lo establecido en el apartado 2, en su segundo párrafo, recuerda las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”. El art. 29.3 LRJSP enumera las circunstancias a considerar “especialmente” a los efectos de graduación de las sanciones administrativas, sin perjuicio de que en el precepto que del Anteproyecto pudiera señalar, además, otras circunstancias a tener en cuenta.

En relación con el art. 164.4.e) advierte cómo el art. 29.3 d) LRJSP define 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.”

Respuesta 8.110: La redacción del precepto salva los inconvenientes dimanantes de la técnica de la “lex repetita” mediante el empleo de la fórmula “*en función de la ponderación de los criterios establecidos en la normativa de régimen jurídico del Sector Público*”. En todo caso, se estima imprescindible la remisión al precepto básico estatal pues en él se contienen los criterios a tener en cuenta a la hora de graduar la sanción en consonancia con la infracción, a los efectos de que se mantenga, en virtud del principio de proporcionalidad, el debido equilibrio entre la infracción y la sanción. Sin embargo, en sintonía con la alegación se reconoce la conveniencia de suprimir el plus que se le otorga bajo la expresión “y en especial” a las otras circunstancias enumeradas en el apartado en detrimento de las establecidas en la LRJSP.

Del mismo modo, se revisa la redacción del apartado salvando los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, suprimiendo de la redacción original el criterio relativo a “los daños producidos”, toda vez que guarda concomitancias con el ya establecido en el art. 29.3 LRJSP que se refiere a “la naturaleza de los perjuicios causados”, toda vez que puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en aquella ley.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	99/123



Por otra parte, se acepta igualmente la consideración vertida respecto a la reincidencia, ajustando dicho extremo a lo señalado por la LRJSP.

8.111.- Artículo 165. *Decomiso de las ganancias provenientes de la infracción.*

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

Respuesta 8.111: Se estima acertada la recomendación y se incluye expresamente que alude a ambos procedimientos, el sancionador y el de restablecimiento de la legalidad.

8.112.- Artículo 166. *Responsables de las infracciones*

8.112.1.- En su apartado 1 habría de recogerse lo dispuesto en el art. 28.1 LRJSP, 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”.

Respuesta 8.112.1: Frente a la consideración al apartado 1 del art. 166 del Anteproyecto debe llamarse la atención sobre el empleo de la llamada “lex repetita”, técnica sobre la que el Consejo Consultivo ha venido expresando su preocupación, por los riesgos que lleva consigo, advertidos por el Tribunal Constitucional, al observar que el legislador autonómico reproduce normas estatales, en lugar de remitirse a ellas. En este sentido, el Supremo intérprete de la Constitución ha advertido que este procedimiento de repetición “*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 [SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 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].

Como ya se ha dejado dicho en otras partes, 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 STC 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma 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.

Dicho lo anterior, tal y como se hace notar en la consideración, se estima oportuno incluir la previsión apuntada por entenderla acertada, apreciación que igualmente se hace extensiva al inciso final del apartado 1.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	100/123	



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.

Respuesta 8.112.2: Como ya se ha puesto de manifiesto, 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). Desde este prisma, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma 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.

A todo ello se suma, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), 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 consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. Del mismo modo, como también dice dicho órgano consultivo, 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.

Por añadidura, respecto al régimen sancionador debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos (sentencias 48/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 25; 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 29; 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (artículo 25.1 C.E.), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1 C.E., SSTC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8; 196/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, fundamento jurídico 29), y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (artículo 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	101/123



sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado” (STC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8).

Dicho lo anterior, obsérvese que la exigencia de responsabilidad solidaria tiene que venir determinada de forma explícita y clara por una norma jurídica con rango de Ley, que no es sino la expresión de lo establecido en el artículo 25.1 CE. Así pues, ha de ser una Ley la que establezca qué obligaciones han de ser cumplidas conjuntamente por varias personas y, en su caso, regular en qué supuestos una determinada persona física o jurídica se coloca en el deber de prevenir la infracción administrativa que supuestamente cometa otra u otras personas. En la dirección indicada, pueden citarse las sentencias del TS de 6 de febrero y 23 de marzo de 1998, y 19 de diciembre de 2000.

Sobre esta base, en el art. 28 LRJSP se están estableciendo dos supuestos de solidaridad: el de los conjuntamente obligados y el de aquellos que deben prevenir la infracción cometida por otro, esto es, los que están en posición de garante. A partir de ahí, se puede discutir si esta previsión es suficiente para exigir esa responsabilidad solidaria en cualquier ámbito o se requiere una concreción expresa en la Ley reguladora del régimen sancionador aplicable. Pues bien, la jurisprudencia citada se inclina por esta segunda solución, razón por la que se recoge expresamente el apartado 4 del precepto en cuestión.

Expuesto lo anterior, se entiende conveniente y oportuno dejar el apartado en los términos en los que aparece redactado.

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]. 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.

Respuesta 8.112.3: Se acepta la observación, de manera que se incluye expresamente la responsabilidad de autoridades y funcionarios que contribuyan a la producción del título administrativo contrario al ordenamiento jurídico y de quienes cometan los ilícitos al amparo de aquellos actos administrativos contrarios a la ordenación. En este sentido, se contempla la determinación de que esa responsabilidad no exime a los que realicen materialmente la conducta tipificada, limitada en los casos en que hayan actuado con dolo, culpa o negligencia grave.

La inserción de esta regulación hay que coherenciarla con el apartado 3 del art. 160 que impone como presupuesto previo para la exigencia de dicha responsabilidad la necesaria anulación del acto administrativo o el instrumento de ordenación.

Por otra parte, no se entiende necesario incorporar tal tipo al catálogo de infracciones urbanísticas de aplicación, toda vez que queda subsumido en las actuaciones u usos contrarios a la ordenación urbanística, como ocurre actualmente en la LOUA.

8.113.- Artículo 167. Concurso de normas punitivas y de infracciones

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, recuerda las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”, apreciando concordancias con el art. 31.1 LRJSP.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	102/123



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 LRJSP conforme al cual: “se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida”. No se indicaría cuál sea la penalidad a aplicar en los diferentes supuestos incluidos en el segundo inciso de éste apartado 1. Omisión o falta de previsión que habría de subsanarse.

En cuanto a la regla establecida 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.

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” 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”.

Respuesta 8.113: En cuanto a a la sugerencia de separar en el apartado 1 en diferentes párrafos las reglas establecidas en el mismo a fin de facilitar su comprensión, se acepta en aras de favorecer un mejor entendimiento del contenido regulatorio del precepto.

En relación con la objeción concerniente a la técnica “lex repetita” al apreciar concordancias entre el apartado 1 del art. 167 con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la LRJSP, no se acepta por las razones que se detalla a continuación. Frente a esta apreciación, cabe insistir de nuevo que 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). Desde este prisma, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma 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. A todo ello se suma, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), 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 consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. Del mismo modo, como también dice dicho órgano consultivo, 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.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	103/123



Adicionalmente, respecto al régimen sancionador debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos (sentencias 48/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 25; 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 29; 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (artículo 25.1 C.E.), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1 C.E., SSTC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8; 196/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, fundamento jurídico 29), y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (artículo 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado” (STC 87/1985, de 16 de julio, fundamento jurídico 8).

Importa recordar que el apartado proclama la garantía de no ser sometido a *bis in idem* que se configura como un derecho fundamental (STC 154/1990, de 15 de octubre, F. 3), que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento” (por todas, SST C 159/1985, de 27 de noviembre, F. 3; 94/1986, de 8 de julio, F. 4; 154/1990, de 15 de octubre, F. 3; y 204/1996, de 16 de diciembre). Huelga recordar que, hipotéticamente, la prohibición de duplicidad sancionadora abarca a los supuestos de triple identidad (de sujeto, hecho y fundamento) entre un ilícito penal y una infracción administrativa, entre dos calificaciones penales o entre dos administrativas. Se insiste en que este principio se configura como un derecho fundamental, integrado en el art. 25.1 CE, con una doble dimensión material y procesal. La material o sustantiva impide que un mismo sujeto sea sancionado en más de una ocasión con el mismo fundamento y por los mismo hechos, toda vez que ello supondría una reacción punitiva desproporcionada que haría quebrar, además, la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones. La procesal o formal proscrib, en su sentido originario, la duplicidad de procedimientos (...) en caso de que exista la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Por el contrario, se valora positivamente la consideración concerniente, a efectos de penalidad, a la previsión del 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”; al igual que la falta de indicación de la penalidad a aplicar en los diferentes supuestos incluidos en el segundo inciso del apartado 1, en concreto, respecto a 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”. En este sentido, se aceptan dichas sugerencias.

Por otra parte, en cuanto a la tacha formulada respecto a la regla: “Será de aplicación preferente la norma penal y, entre varias administrativas, la que prevea mayor sanción”, se comparte que habría que indicar cuál es el supuesto al que la misma vendría referida o cual sería su ámbito de aplicación. Ahora bien, se opta por suprimir dicho inciso por varias razones: en primer lugar, porque la norma penal prevalece en todo caso, razón por la cual siempre que la Administración sospeche que una conducta constitutiva de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	104/123



infracción administrativa puede ser también delito, debe suspender el procedimiento administrativo sancionador, comunicar el hecho a las autoridades judiciales y esperar la sentencia penal; y en segundo lugar, respecto a la existencia de varias normas administrativas hay que tener presente la multiplicidad de normas sectoriales que pueden confluír tipificando una misma conducta, de manera que se estima que la articulación de la solución originariamente propuesta puede ocasionar problemas prácticos de orden competencial a la hora de saber con exactitud cuál de ellas es la que prevé una mayor sanción, sobre todo en un estadio inicial.

En último lugar, respecto a la consideración vertida sobre el inciso final: “cuando no se den las referidas identidades se aplicarán los apartados siguientes”, se aplaude el comentario, incorporando la expresión sugerida “cuando no se den los referidos supuestos o circunstancias se aplicarán las reglas siguientes”.

8.114.- Artículo 169. Prescripción.

En el art. 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 art. 170.3 del Anteproyecto de Ley, siendo así que a efectos 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 art. 169.2 b) del Anteproyecto de Ley, no se considera posible su adición por existir riesgo de que, en caso de impugnación ante el TC, pudiera apreciarse afectación a las competencias reservadas al Estado conforme al artículo 149.1.18ª CE.


Respuesta 8.114: Se admite la sugerencia indicada respecto al segundo inciso del art. 169.1 y se modifica el artículo en el sentido indicado, ya que no siempre concluye necesariamente con una resolución firme. En este sentido, hay que estar a la adopción de la resolución por el Ministerio Fiscal de acuerdo con sus normas estatutarias o bien hasta que existe un pronunciamiento de la autoridad judicial. De igual modo, estos términos tienen que trasladarse por coherencia al art. 170.3 del Anteproyecto de ley.


En otro orden de cosas, en relación con la regla adicional incorporada al artículo 169.2 b) del Anteproyecto de Ley, se es consciente de los riesgos que puede acarrear esa previsión y la posible afectación de competencias estatales. No obstante, razones de seguridad jurídica aconsejan su mantenimiento, teniendo presente fundamentalmente que en el ámbito local es precisamente el recurso potestativo de reposición el que impera. La regla incorporada arroja certeza y certidumbre al ordenamiento jurídico, de manera que los operadores jurídicos conozcan de antemano el sentido y las formas de su interpretación y aplicación.

En cualquier caso, tampoco podemos perder de vista que el propio art. 30.1 de la LRJSP contiene una habilitación para que sean las leyes sectoriales las que establezcan y modulen la prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones, al disponer que “Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”. Por tanto, hay que acudir en primer lugar a la legislación sectorial específica para conocer los plazos y régimen de prescripción. Sólo si en ella no se prevé nada, y por tanto, de manera supletoria para el caso de que no exista previsión alguna en el ámbito material de que se trate, rige el régimen fijado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Por todo lo expuesto, no se acepta la supresión de aquella regla.

8.115.- Artículo 170. Procedimiento sancionador.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	105/123	



Respecto al art. 170.3 da por reproducidas las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita”, expuestas en la consideración jurídica 7.2 del informe, pudiendo apreciarse concordancias, en este caso, con lo dispuesto en el art. 56 del TRLS.

Respuesta 8.115: No se acepta la consideración, pues al margen de que dicha previsión ya se contiene en la actual LOUA (art. 195.4), el precepto viene a clarificar que la suspensión del procedimiento sancionador es sin perjuicio de la tramitación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad.

A mayor abundamiento y sin ánimo de reiteración, se insiste nuevamente que 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). Desde este prisma, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma 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. A todo ello se suma, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), 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 consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. Del mismo modo, como también dice dicho órgano consultivo, 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.

8.116.- Artículo 171. Competencias sancionadoras.

8.116.1.- En relación con su apartado 1 advierten 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 Autonómica”.

Respuesta 8.116.1: No se acepta por cuanto el art. 171 delimita las competencias sancionadoras, mientras que el régimen de infracciones se contiene en el apartado 5 del art. 161, cuyo análisis sistemático requiere integrarlo con el resto de apartados de este precepto para su recto entendimiento. Es con la integración global de todos los apartados donde quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la antijuridicidad, entre ellos, la realización de actuaciones sin licencias, aprobaciones u otros actos necesarios o sin ajustarse a los mismos, así como la obstrucción a las labores inspectoras.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	106/123	



8.116.2.- En la tipificación de infracciones y sanciones que se efectúa en el art. 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.

Respuesta 8.116.2: Se valora positivamente la consideración y se incorpora en el texto expresamente que la competencia para imponer las sanciones “urbanísticas” previstas en esta ley corresponde al Ayuntamiento.

8.116.3.- En cuanto al apartado 2, sería preciso definir con mayor detalle el supuesto de concurso de normas o infracciones administrativas y resolverlo desde la propia Ley a fin de evitar dudas interpretativas en orden a su aplicación, que podrían generar litigiosidad ante los Tribunales. 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 Administraciones Públicas. 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, no contempla expresamente la solución para este supuesto. Sería recomendable que se aclarara la redacción del art. 171.2 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, pudiera conducir a consecuencias injustas o 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.

Respuesta 8.116.3: La cuestión de fondo que late en torno a la posibilidad de sancionar tanto por la comisión de una infracción urbanística como por la de una infracción contra la ordenación del territorio es la relativa a si se trata de un concurso de infracciones o, por el contrario, es un concurso de normas punitivas. El punto de partida, que sintetiza la jurisprudencia constitucional sobre el principio *non bis in idem*, se encuentra en el art. 31 LRJSP: “*No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento*”. De dicho precepto se deduce *sensu contrario* que sí caben varios castigos cuando no se trata de los mismos hechos o cuando, incluso siendo el mismo hecho, los castigos tengan distinto fundamento. Hay identidad de fundamento cuando las sanciones se producen en función de la misma vulneración del ordenamiento jurídico lo cual presupone, no sólo que en ambos casos se estén reprimiendo lesiones al mismo bien jurídico, sino, además, el mismo ataque o lesión al bien jurídico. Por tanto, como es sabido, caben varios castigos cuando hay varios hechos cada uno de ellos constitutivo de una infracción diferente (concurso real de infracciones) y cuando hay un único hecho que comporta varias vulneraciones típicas del ordenamiento jurídico (concurso ideal de infracciones).

Por el contrario, habrá concurso de normas punitivas y, por tanto, prohibición de doble sanción, cuando haya una única lesión de un mismo bien jurídico, una única vulneración del ordenamiento aunque tenga encaje en dos o más tipos de infracción. Si se aplicasen las dos normas en concurso se estaría castigando dos veces, no ya el mismo hecho, sino la misma antijuridicidad y culpabilidad. Sentado lo anterior, en cuanto al bien jurídico, nótese que “urbanismo” y “ordenación del territorio” aunque sean conceptos y realidades distintas, están muy próximos y guardan estrecha relación. Con estos mimbres, se presentan a ambas realidades como dos manifestaciones de una misma función pública de regulación del uso del suelo como recurso natural y soporte de las actividades humanas. Este sería el fundamento por el que sólo cabría aplicar una de las normas en concurso (bien la infracción contra la ordenación del territorio o

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	107/123



bien la infracción urbanística) y, por tanto, únicamente cabe imponer una de las sanciones; razón por la que el propio precepto contiene la fórmula para dirimir el solapamiento competencial.

En cualquier caso, se estima conveniente, por razones de seguridad jurídica, eliminar la expresión “si el bien jurídico protegido fuere el mismo”, ya que introduce elementos que distorsionan efectivamente la comprensión del conjunto del precepto.

En último término, respecto a la valoración sobre si la solución propuesta para dirimir el supuesto de concurrencia competencial, pudiera conducir a consecuencias injustas o arbitrarias en atención a que el expediente fuere instruido por una u otra Administración y que la calificación de la infracción y la sanción a imponer pudieran resultar diferentes; cabe poner de relieve que no debería producir, en teoría y desde un punto de vista legal, soluciones injustas ya que el ejercicio de la potestad sancionadora es debida y de ejercicio inexcusable, y las sanciones previstas son iguales (independientemente de que se trate de una infracción urbanística o territorial), todo ello teniendo presente además la línea jurisprudencial que aboga por el proceso reglado en la determinación de la sanción, por todas, la STS de 23 de enero de 1989 que afirma: «Importa ante todo advertir que la Constitución, que ha reconocido la legitimidad de las sanciones administrativas –así, artículos 25.1 y 45.3–, ha tenido buen cuidado de subrayar el carácter reglado de la potestad sancionadora de la Administración –artículo 25.1–: no cabe admitir que en esta materia haya aspectos discrecionales, es decir, cuestiones en las que la Administración tenga «libertad» para elegir entre soluciones distintas pero igualmente justas –indiferentes jurídicamente–. Toda la actuación de la Administración en el terreno sancionador resulta pues reglada incluso cuando se trata de cuantificar las multas –no cabe pensar que dos multas distintas puedan resultar igualmente justas para una misma infracción–, pues aunque hayan de ser tenidos en cuenta conceptos jurídicos indeterminados, con el margen de apreciación que demanda su halo de dificultad, la aplicación de tales conceptos es un proceder reglado».

8.116.4.- En relación con el art. 171.3 recuerdan las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” pudiendo apreciarse concordancias con lo dispuesto en el artículo 60 LRBRL. En tal sentido, el art. 60 LRBRL no indicaría que la Comunidad Autónoma “podrá subrogarse” sino que debe 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, recuerdan la necesidad de que se concreten cuáles son los supuestos en que el acto o uso del suelo tengan “incidencia supralocal”, concepto jurídico indeterminado, en torno al cual aparece delimitada la competencia de actuación subsidiaria de la Comunidad Autónoma. Igualmente, señalan que, en este supuesto, se estaría aludiendo al ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias urbanísticas (art. 58.3 del EAA).

Respuesta 8.116.4: El apartado 3 del artículo 171 del Anteproyecto encierra la fórmula “en los términos establecidos en la legislación estatal”; expresión que, en principio, no desvirtuaría ni distorsionaría la norma dictada por el Estado en el ejercicio de su competencia (art. 60 de la LRBRL). Mediante ese apartado se hace inteligible y se facilita enormemente la comprensión de las competencias autonómicas, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico de la intervención por sustitución de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la potestad sancionadora. Sin perjuicio de lo anterior, se revisa la redacción del apartado afectado para disipar cualquier peligro que pueda ocasionar el empleo de la técnica “lex repetita” para no alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en ejercicio de sus competencias.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	108/123



De otro lado, en lo concerniente a la sugerencia respecto a la expresión “incidencia supralocal”, como bien se apunta, se trata de un concepto jurídico indeterminado. Sobre este particular, nótese que se considera que desde el punto de vista de técnica legislativa no resulta idóneo entrar en la definición ni en la identificación de los supuestos concretos que puede encerrar, pues sólo a través de su empleo se puede aprehender toda la rica variedad y multiplicidad presente en la realidad y encerrarla en la proposición normativa. No sólo es útil su utilización sino que además se antoja imprescindible en la medida en que describe un supuesto de hecho que no admite una delimitación más exacta y terminante, y a cuya determinación se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición. Hay, pues, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. A mayor abundamiento, como es sabido, en la aplicación de un concepto jurídico indeterminado, la Ley no nos da resuelta la solución concreta de cada caso, de modo que ésta debe ser buscada acudiendo a criterios de valor o de experiencia, según la naturaleza del concepto; pero lo característico del valor propio del concepto o la experiencia a que el concepto remite deben ser objeto de una estimación jurídica según el sentido de la Ley que ha creado dicho concepto. Norma que ha configurado éste con la intención expresa de acotar un supuesto concreto, aunque su precisión reste indeterminada; de este modo la aplicación de estos conceptos será justamente un caso de aplicación de la Ley. Por ello el proceso de constatación de si un concepto jurídico indeterminado se cumple o no se cumple, no puede ser nunca, y esto es esencial, un proceso volitivo de discrecionalidad o de libertad, sino un proceso de juicio o estimación, que ha de atenerse, necesariamente, por una parte a las circunstancias reales que han de calificarse, por otra, al sentido jurídico preciso que la Ley ha asignado, con la intención de que la solución posible sea sólo una, al concepto jurídico indeterminado que su precepto emplea. Justamente por esto, el proceso de aplicación de conceptos jurídicos indeterminados es un proceso reglado, porque no admite más que una solución justa, es un proceso de aplicación e interpretación de la Ley, de subsunción en sus categorías de un supuesto dado, no es un proceso de libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o de decisión entre indiferentes jurídicos en virtud de criterios extrajurídicos, como es, en definitiva, lo propio de las facultades discrecionales.

A la vista de lo dicho, se estima parcialmente las anteriores observaciones en los términos arriba expuestos.

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.

Respuesta 8.116.5: No se comparte la opinión en la medida que el texto normativo avanza en la asignación de competencias en materia de disciplina territorial y urbanística. En este sentido, el artículo 92.2.a) del EAA atribuye a los municipios competencias propias en materia de «Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la LAULA. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, como ya ha quedado dicho, se asume como punto de partida el artículo 6 de la LAULA, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas, y que la determinación de competencias locales se rige por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía, sin perjuicio de las competencias que la legislación asigna específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía. *A fortiori*, el art. 9.1 d), e), f), g), y h) de la LAULA desglosa la materia establecida estatutariamente de manera genérica mediante su

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	109/123



desagregación en “submaterias”, lo que provoca un «blindaje por descripción», y comporta que el núcleo competencial propio de los municipios está garantizado, además, por el listado de materias que enumera el artículo 92 EAA y la concreción de las atribuciones que realiza la LAULA, que blinda las competencias municipales frente a las leyes sectoriales autonómicas.

Ciertamente, el texto normativo deslinda las actuaciones que vulneran la ordenación territorial de aquellas otras que inciden en la órbita propiamente urbanística, razón por la cual queda incólume el marco establecido por la LAULA. En este contexto, en consonancia con la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica sancionadora. Así pues, coexisten dos esferas competenciales distintas, de un lado, la que se refiere a la ordenación del territorio, y de otro, la estrictamente urbanística. Como quiera que aquélla trasciende los intereses locales, esta circunstancia respalda la competencia directa autonómica. Es éste un aspecto capital, ya que es consustancial al significado y ámbito de la ordenación del territorio que su competencia corresponda a la Comunidad Autónoma. Desde esta perspectiva, el Anteproyecto parte de una competencia exclusiva autonómica en la disciplina territorial, aunque tangencialmente una misma actuación, al existir zonas de contacto o solapamiento, pueda incidir igualmente en las competencias municipales, que también habilitaría su intervención. Ahora bien, en estos casos de concurrencia competencial, la solución queda perfectamente resuelta en el texto.

8.117.- Artículo 172. *Reducción de sanciones por reconocimiento de responsabilidad o cumplimiento de la resolución.*

En relación con el apartado 1, recuerdan las exigencias derivadas de la técnica “lex repetita” apreciando concordancias con el artículo 85.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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...

Respuesta 8.117: De un lado, respecto a la objeción de la técnica “lex repetita” cabe significar que se establecen porcentajes diferentes respecto a los previstos en la legislación básica estatal, lo que hace del todo necesario su regulación. Súmese a ello que su empleo obedece 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. 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). La inserción del apartado en cuestión 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. Asimismo, tal y como indica el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictámenes 567/2011 y 815/2013), 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

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	110/123



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 consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido.

A su vez, aparece en el apartado la expresión «*De conformidad con lo previsto en la legislación sobre procedimiento administrativo común*»; fórmula recomendada con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la “lex repetita”.

De otro lado, en relación con las sugerencias vertidas con respecto al apartado 2 y la necesidad de aclarar si la misma sería acumulable a las previstas en el apartado anterior, hay que apuntar que la reducción del cincuenta por ciento del importe de la sanción juega tanto respecto de la sanción propuesta como de la impuesta, por lo que se infiere que es acumulable. No obstante, se acepta tal consideración y se aclara este extremo.

TÍTULO VIII (Observaciones 118 a 121)

8.118.- Artículo 173. *La situación de asimilado a fuera de ordenación.*

El apartado primero de este artículo añade, frente a la literalidad del correlativo art. 3.1 del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, 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 AFO no cabría respecto de edificaciones situadas en suelos en los que es imprescriptible la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, conforme a lo dispuesto en el art. 153.2. El apartado segundo 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, como un informe sectorial, un 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.

Respuesta 8.118: El propio apartado 1 del art. 173 del Anteproyecto requiere que las edificaciones irregulares sólo pueden alcanzar la situación de asimilado a fuera de ordenación siempre que no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio. En este sentido, constituye un presupuesto de hecho inexorable para la declaración de las edificaciones ilegales en situación de asimilado a fuera de ordenación el desapoderamiento o la pérdida de la potestad administrativa para restaurar la legalidad transgredida, y por consiguiente, es esencial que hayan transcurrido los plazos para el ejercicio de aquella potestad.

En otro orden de cosas, sobre la posibilidad de introducir un 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 de sus competencias en materia de disciplina urbanística, no se acepta la valoración. Se descarta la misma al entender que este tipo de procedimientos de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación están íntimamente

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	111/123



ligados a la competencia estrictamente urbanística atribuida a los municipios, según dispone el art. 25.2.a) de la LRBRL y el art. 9.1 LAULA dictada en cumplimiento de la función propia de desarrollo de la garantía constitucional de la autonomía local, ni que existe justificación para instaurar esa técnica de tutela mediante la emisión de un informe preceptivo. El modelo diseñado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local establece, en líneas generales, unas bases estatales que, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, no añaden muchos límites a los directamente derivados de la garantía constitucional de la autonomía local. Por eso, cada vez que el TC ha debido enjuiciar preceptos autonómicos que centralizan en la Administración de la Comunidad Autónoma competencias que afectan a intereses municipales, ha hallado siempre el criterio decisivo, no dentro de la Ley reguladora de las bases de régimen local, sino en la doctrina constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía local [por ejemplo, SSTC 51/2004, FJ 9; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 18, letras a) y d), y 154/2015, FJ 6 c)]. Aunque esta garantía no impide que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración en el trance de atribuir competencias locales, como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), la protección constitucional de la autonomía local obliga a «asegurar el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» de sus respectivos intereses. Señala en este sentido: «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, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4)». Ello implica que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias «propias» en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3).

El EAA enmarca la relación existente entre las competencias de la Administración Autonómica y las competencias de las Corporaciones Municipales, y para ello fija el núcleo competencial propio -competencias propias- de los Municipios que queda garantizado, además, por el listado de materias enumeradas en el artículo 92 EAA, entre las que cita, el apartado 2.a): la *ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*. Por tanto, además de recoger una diferente tipología de competencias locales, garantiza a los municipios «un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía» y «sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad» (art. 92.1). En particular, establece que «los Ayuntamientos tienen competencias propias» «en los términos que determinen las leyes» sobre una serie de materias, entre ellas, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (arts. 92.2.a). Más aún, el art. 9.1 d), e), f), g), y h) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía -que desarrolla la competencias propias de los municipios en este ámbito determinadas en el art. 92.2 a) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía- desglosa la materia establecida estatutariamente de manera genérica mediante su desagregación en “submaterias”, lo que provoca un “*blindaje por descripción*”. Lo anterior comporta un blindaje a las competencias municipales frente a las leyes sectoriales autonómicas.

En este sentido, la doctrina del “umbral mínimo” de las competencias locales constituye un límite a las posibles incidencias que lo traspasaran procedentes de las competencias que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas tanto en materia de ordenación territorial como de urbanismo: «... *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 gobierno*» (SSTC 159/2001, F.J. 4º y 51/2004, F.J. 9º).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	112/123



Aunque resulta obvio que las competencias propiamente urbanísticas no tienen que ser totalmente locales sino que es admisible el reconocimiento de determinadas competencias a la Administración autonómica, sin embargo, el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación presente un carácter estrictamente local, sin que se estime oportuno, como técnica de control o tutela, un informe preceptivo de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En último lugar, esa exigencia choca con el espíritu de un texto legal que apuesta por reforzar el ámbito de decisión y responsabilidad a los municipios, tal y como aparece reflejado en su Exposición de Motivos: «Esta ley supone un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. El artículo 92.2.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye a los municipios competencias propias en materia de “Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”. Estas competencias se desarrollan en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. No teniendo las entidades locales un ámbito predeterminado de atribuciones, corresponde a la legislación estatal y autonómica atribuirles competencias concretas. En cualquier caso, se asume como punto de partida el artículo 6 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, donde se recogen aquellas competencias de los municipios que tienen la consideración de propias y mínimas, y se amplían éstas, en el convencimiento de que la actividad urbanística es una función pública que corresponde a los municipios, sin perjuicio de las competencias que por esta ley se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cabe destacar, en este sentido, que la ordenación de la ciudad consolidada y las decisiones sobre su transformación deben corresponder prioritariamente a los Ayuntamientos».

8.119.- Artículo 174. Efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación

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”.

Respuesta 8.119: No se admite, en su integridad, la propuesta apuntada en la medida en que la redacción que se recoge es la sugerida en el trámite de consultas por el Colegio de Registradores de la Propiedad. No obstante, se incorpora en el tenor del apartado que dicha constancia se efectuará “en los términos establecidos en la legislación estatal”.

8.120.- Artículo 175. Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares.

El apartado primero del art. 175 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 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.

Respuesta 8.120: No se acepta la consideración que aboga por definir de manera clara y precisa lo que se entiende por agrupaciones de edificaciones irregulares, ya que no se estima conveniente acotar dicho concepto. Se parte de que no se pueden ofrecer soluciones apriorísticas, ya que se exige una ponderación que ha de ser realizada caso por caso y a la vista del conjunto de las circunstancias concurrentes. Ese diagnóstico y cometido es precisamente el que compete a los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial, cuyo objeto es identificar y delimitar las concretas agrupaciones de edificaciones irregulares, así como adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	113/123



prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones.

A su vez, el texto normativo se configura como una norma sencilla, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial. Se pretende que la ley supere la situación actual de dispersión y complejidad normativa que se ha venido generando en torno a la actividad urbanística. De igual modo, procura ser un texto legal transparente y de fácil entendimiento, sin abandonar el rigor que exige esta materia. Razones por la que se estima necesario reducir la densidad normativa. Como contrapartida a la operación de adelgazamiento de la norma, se requiere el ulterior desarrollo reglamentario, tal y como dispone la Disposición final primera del Anteproyecto que habilita para el desarrollo reglamentario.

Por otra parte, igual rechazo merece la consideración formulada respecto a los derechos de tanteo y retracto, ya que están técnicas encuentran cobertura y desarrollo normativo en el propio texto legal, en concreto, en el artículo 70 (al hilo de la regulación de los Planes Especiales), y en particular, en el artículo 132 que disciplina *in extenso* los derechos de tanteo y retracto.

8.121.- Artículo 176. *Incorporación al planeamiento urbanístico de edificaciones irregulares.*

El apartado primero del art. 176 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 art. 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. 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 art. 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.

Respuesta 8.121: No se aceptan las observaciones apuntadas.

En primer lugar, porque con el esquema de instrumentos de ordenación que introduce el Anteproyecto, no sólo cabe que sea el “Plan General de Ordenación Municipal”, -aunque sería la vía más común y habitual-, el que incorpore a la ordenación urbanística las edificaciones irregulares que sean compatibles con el modelo territorial y urbanístico, sino que, en potencia, esa incorporación también puede ser llevada a cabo por otros instrumentos de ordenación. Nótese que como novedad se incorpora como instrumento de ordenación urbanística general, los Planes Básicos de Ordenación, para aquellos municipios que por su población o por sus específicas condiciones, no requieran de un desarrollo urbanístico complejo, flexibilizando y simplificando la planificación urbanística que permitirá a estos municipios ordenar la ciudad existente, proponer nuevos ámbitos de crecimiento y aplicar las determinaciones de la ley con plena capacidad. Con ello, el nivel de determinaciones de los planes se debe adaptar al diferente tamaño, grado de complejidad y capacidad de gestión de los diversos municipios.

En segundo lugar, se vierte una valoración no una cuestión de legalidad, “sería deseable”. En este sentido, no se detallan los estándares urbanísticos en la medida en que dichas determinaciones vendrán precisadas por los instrumentos de ordenación general, de conformidad con lo que se disponga reglamentariamente, todo ello en el marco establecido en los artículos 61 y 63 del Anteproyecto de Ley.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	114/123	



8.122- Disposición adicional primera. *Reserva para dotaciones y legislación sectoriales*

Se sugiere mayor precisión en el concepto “demás infraestructuras análogas” con la idea de delimitar el título competencial más específico.

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”.

Respuesta 8.122: Se acepta parcialmente. Se sustituye el término dotaciones por el de sistemas generales y locales. Con el término de “infraestructuras” se da prevalencia a leyes sectoriales del Estado y de la CCAA en la determinación de las dotaciones públicas que fueran necesarias con motivo de la implantación de una infraestructura, en tanto que las mismas no constituyen una actuación de transformación urbanística en los términos en los que se regula en el Anteproyecto.

8.123- Disposición adicional tercera. *Actualización de la cuantía de las multas.*

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.

Respuesta 8.123: Si bien la habilitación desde normas de rango legal a órganos de gobiernos para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en la propia ley por vía reglamentaria es un fenómeno frecuente en nuestro ordenamiento jurídico, cuando dicha habilitación tiene lugar en materia sancionadora ha de extremarse la cautela por incidir en dicho ámbito el principio de tipicidad, como vertiente material del principio de legalidad material, que abarca no solo a la tipificación de las infracciones sino también al de las sanciones. El riesgo de deslegalización inherente en una disposición de una norma legal que posibilite alterar la cuantificación de las sanciones por una norma reglamentaria exige, en aras no solo del mencionado principio de tipicidad/legalidad sino también del de seguridad jurídica, la indicación de unos criterios mas o menos objetivos para su determinación.

Consultadas diversas normas legales con regulación de regímenes sancionadores se comprueba el uso por el legislador de distintas fórmulas que van desde disponer la habilitación del gobierno sin criterio alguno (C.A. Madrid) hasta la indicación de actualización basado en índice de costes del sector de construcción de la Comunidad Autónoma (País Vasco). No obstante, nos decantamos por la que más se repite en las leyes consultadas siendo además la que contempla la redacción actual de la LOUA, consistente en la utilización del índice de precios al consumo, entendida del conjunto nacional (aunque alguna comunidad autónoma lo ha referido a IPC publicado por el instituto de estadística de la CA).

Dicho índice garantiza una actualización razonable y objetiva que impide otorgar potestad discrecional alguna en el órgano de gobierno habilitado, y ello con independencia de que mediante una norma de rango legal no solo se pueda actualizar sino incrementar o disminuir la cuantificación de las existentes o incluso la creación de nuevas sanciones pecuniarias o no.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	115/123



La redacción en el anteproyecto que se propone es la de añadir al literal actual de la disposición adicional tercera, al final de la misma, la mención "... en la cantidad que resulte de aplicación de conformidad con la variación de los índices de precios al consumo, o parámetro que los sustituya".

8.124- Disposición adicional cuarta. *Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico.*

8.124.1- En relación con el apartado primero. Advierte que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, se ha pronunciado en contra de facilitar la desafectación tácita como consecuencia de los actos clasificatorios.

8.124.2-En relación con el apartado segundo. Misma alegación anterior respecto a la desafectación tácita de las vías clasificadas.

8.124.3-En relación con el apartado tercero y cuarto. 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.

Respuesta 8.124: Con fecha 20 de enero de 2021, se remite desde este centro directivo oficio dirigido a la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, solicitando su pronunciamiento sobre el informe emitido por el Gabinete Jurídico, en relación con esta disposición.

En respuesta al requerimiento anterior se recibe desde la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático nueva propuesta, que se incorpora al borrador del Anteproyecto, y la siguiente fundamentación para la misma:

Respecto al apartado 1 de la disposición: Los desarrollos urbanísticos que nacen de la planificación anterior a la entrada en vigor del Reglamento de Vías Pecuarias de 1998 no podían tener en cuenta ni prever la colisión de dichas previsiones urbanísticas con la existencia de vías pecuarias, pues la legislación carecía de mecanismos que integraran la planificación sectorial de estas vías en el procedimiento de aprobación y ejecución de los planes. Esta circunstancia ha provocado que la ejecución de aquellos planes urbanísticos consagraran usos sobre el suelo que se solapan con el trazado de aquellas vías. De esta forma, la consolidación de la malla urbana ha determinado que muchos terrenos que hoy tienen la consideración de suelo urbano supongan la ocupación de tramos de vías urbanas en pleno casco urbano de las ciudades con los equipamientos, dotaciones y aprovechamientos previstos en aquellos planes.

Ante este conflicto entre la normativa sectorial de vías pecuarias y la ordenación urbanística ya ejecutada y consolidada, la Ley 17/1999 de acompañamiento de los presupuestos de 2000 previó en su Disposición Adicional Segunda un procedimiento específico de desafectación *ad hoc*, más ágil que el que preveía con carácter general el Reglamento de Vías Pecuarias, cuya puesta en práctica ha resultado muy problemática. Y ello porque la doctrina de los Tribunales ha vetado la posibilidad de desafectar dichos terrenos sin antes deslindarlos. El problema está en que la iniciación de un procedimiento de deslinde siempre aviva las pretensiones reivindicatorias de los derechos de posesión o de propiedad de los ocupantes, por mucho que ese deslinde se conciba de modo instrumental como un paso previo a la desafectación, provocando la impugnación de dichos deslindes ante el orden civil y contencioso-administrativa.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	116/123



La desafectación tácita prevista en este apartado parece una solución adecuada ante los problemas prácticos que está provocando el procedimiento de desafectación que previó la Disposición Adicional Segunda de la Ley 17/1999.

La desafectación tácita que prevé esta Disposición se produciría *ope legis*, sin mediar acto expreso que la declare, evitando por tanto los perniciosos efectos del deslinde previo. No obstante, se limita este tipo de desafectaciones a las ocupaciones de los tramos de vía pecuaria verificadas en suelos que hayan sido objeto de transformación de acuerdo con el planeamiento, habiendo adquirido los mismos las características del suelo urbano.

Respecto al apartado 2 de la disposición: Es conocido que el mecanismo de la clasificación precede al del deslinde en materia de vías pecuarias. Siendo el primero un acto declarativo de la existencia y características físicas de la vía y el segundo un acto por el que se definen sobre el terreno los límites o linderos de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación. La inmensa mayoría de las clasificaciones que sirven de base a los deslindes que practica la Junta de Andalucía en virtud de las previsiones del Plan de Recuperación de vías pecuarias se produjeron en los años 50' y 60' del siglo pasado, lo que ha provoca –junto a una multitud de problemas prácticos que han tenido que resolver los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo- que entre una y otra actuación la realidad física del terreno haya sufrido alteraciones y ocupaciones de diversa índole.

La estrecha vinculación que existe entre el acto de clasificación y cualquier actuación posterior de la Administración, sea de deslinde o de desafectación, de un lado; y, de otro, la naturaleza jurídica del acto de clasificación, parecen aconsejar la previsión expresa que se hace en el apartado 2º de la Disposición, al especificarse que la previa clasificación de la vía no impide la desafectación tácita regulada en el apartado anterior; desafectación que conllevará la desclasificación automática de los tramos afectados. La especificación de esta circunstancia parece necesaria, pues la jurisprudencia sostiene que la clasificación, pese a su carácter declarativo de la existencia de la vía, no tiene carácter constitutivo, posponiéndose la materialización del derecho declarado mediante la clasificación, en todo caso, al acto de deslinde (en este sentido ha interpretado la jurisprudencia los artículos 7 y 8 de la LVP como puede verse en la reciente STS nº 473/2017, de 21 de marzo, que cita otras anteriores en igual sentido).

8.125- Disposición adicional quinta. Las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

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

Respuesta.125.1: Se acepta.

8.125.2.-Novedad relevante sería la incorporación a su composición, como vocal, de un “Registrador o Registradora de la Propiedad” de signado por el Decanato o Decanatos de los Registros de Andalucía. Se advierte que puede entrar en juego 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.

Respuesta 8.125.2: No se acepta. se mantiene la propuesta dado que responde a una petición del Colegio de Registradores de la Propiedad durante el trámite de audiencia.

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	117/123



8.126.- Disposición adicional sexta. *Creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.*

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, establecería la equivalencia del 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 conforme a lo establecido en el párrafo precedente de la propia Disposición Adicional, así como en el art. 76 del EBEP.

Respuesta: Se acepta parcialmente. En relación con la primera consideración se incorporó dicha referencia ya que en el informe de la SG para la Ad. Pública, se decía que una eventual creación del subgrupo A2 (A2.6000), conllevaría la necesaria modificación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1985.

No obstante, se corrige la segunda consideración.

8.127.- Disposición adicional novena. *Licencia o declaración responsable para escrituras públicas y asientos registrales.*

Se recuerda 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.

Respuesta 8.127: Se acepta. Se sugiere incluir “de conformidad con la legislación básica estatal” en los apartados 1 y 2.


8.128.- Disposición transitoria segunda. *Vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes.*

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. Es decir, *En la interpretación y aplicación de los Planes a que se refiere el párrafo anterior se estará a las siguientes reglas:*

- 1.ª) *Las que fueren contradictorias con los preceptos de esta Ley de inmediata y directa aplicación serán inaplicables.*
- 2.ª) *Todas las restantes se interpretarán de conformidad con esta Ley.*

Respuesta 8.128: No se acepta. La idea es que la LOUA siga aplicándose en todas sus reglas salvo quien que planteen nuevas actuaciones de transformación urbanística. No hay normas de aplicación directa

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	118/123	



8.129.- Disposición transitoria octava. *Comisiones de Valoración.*

Se indica que 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”.

Respuesta 8.129: Se acepta.

DISPOSICIONES FINALES (Observaciones 130 a 134)

8.130.- Disposición Final Primera: *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

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.

Respuesta 8.130: Se acepta.

8.131.- Disposición Final Tercera: *Modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de Andalucía.*

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 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.

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.

Respuesta 8.131: Con fecha 20 de enero de 2021, se remite desde este centro directivo oficio dirigido a la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, solicitando su pronunciamiento sobre

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPO53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	119/123



el informe emitido por el Gabinete Jurídico, en relación a la modificación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de Andalucía.

Se comunica por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático la intención de excluir esta disposición del borrador del Anteproyecto, proponiendo constituir un grupo de trabajo que analice el artículo 40 de la GICA en el marco de la nueva ley de ordenación del territorio y urbanismo. Se suprime la disposición.

8.132.- Disposición final cuarta: Modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los Puertos de Andalucía.

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.

Respuesta 8.132: Disposición suprimida del borrador del Anteproyecto a solicitud de la Consejería proponente de la misma.

8.133.- Disposición Final Quinta. Modificación de la Ley 9/2010, de 9 de julio, de Aguas de Andalucía.

El informe del Gabinete Jurídico establece que la modificación que se postula del art. 42 Ley 9/2010, de 9 de julio, de Aguas de Andalucía, 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.

Así mismo, el informe sostiene que 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, 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).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	120/123



Por último dispone que 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.

Respuesta 8.133.- Con fecha 20 de enero de 2021 se remite desde este centro directivo, oficio a la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos solicitando su pronunciamiento sobre el informe emitido por el Gabinete Jurídico, en relación a la modificación de la Ley de Aguas de Andalucía.

En atención a lo solicitado, el 26 de enero de 2021 se recibe respuesta de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos, significando lo siguiente:

“Primero.- En lo concerniente a lo indicado en su escrito sobre la modificación del artículo 42 de la Ley de Aguas de Andalucía propuesta por esta Dirección General se considera que la valoración realizada por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía es una aportación muy positiva y por tanto se acompaña nueva propuesta de redacción de dicho artículo 42 de la Ley de Aguas de Andalucía para que sea incorporada a la disposición final quinta del Anteproyecto de Ley de Impulso de la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

Segundo.- Por otra parte este centro directivo estima que no procede suprimir la redacción propuesta para el apartado tercero del artículo 59 y el apartado primero del artículo 62 de la Ley de Aguas de Andalucía porque si bien en ambos supuestos se dispone la remisión directa a la normativa básica estatal, no es menos cierto que mediante esta modificación normativa se pretende evitar toda confusión y conseguir la máxima claridad para todos los operadores jurídicos en la aplicación e interpretación de la norma, por lo que es necesario mantener dichos apartados.”

8.134.- Disposición Final Sexta: Modificación de la ley 13/2011, de 23 e diciembre, del Turismo de Andalucía.

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.

Respuesta 8.134: La D.G. de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo comunica la intención de retirar la propuesta normativa, al incorporarse la misma en otra norma con rango de ley. Se elimina la disposición. (Al día de la fecha no se ha recibido el informe solicitado).

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	121/123



NOVENA. Cuestiones de técnica normativa.

9.1.- Artículo 2. *Competencias administrativas.*

En el apartado 1 del artículo 2, el informe del Gabinete Jurídico recomienda mejorar la redacción del siguiente inciso “(...) sobre actuaciones, usos y asentamientos existente o futuros (...)”.

Respuesta 9.1. Se acepta y se corrige la errata, haciendo referencia a los “asentamientos existentes”, en plural.

9.2.- Artículo 3. *Fines de la ordenación territorial y urbanística.*

En este apartado, el informe del Gabinete Jurídico sostiene que el inciso inicial del artículo 3.4 del Anteproyecto es una reproducción de lo dispuesto a su vez en el artículo 2.2.

Respuesta 9.2. No se acepta.

Cuando el Anteproyecto menciona en el artículo 2.2 que: “*Los Municipios ostentan la competencia en materia de urbanismo en el marco de la ordenación territorial, salvo aquellas facultades que expresamente otorgue esta ley a la Comunidad Autónoma*”, se está haciendo referencia al marco general competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Este marco general queda pormenorizado posteriormente en el artículo 3.4 donde también se considera preciso mantener la cautela referente a que la actividad urbanística corresponden a los municipios, “*sin perjuicio de las competencias que por esta ley, se asignan específicamente a la Comunidad Autónoma*”.

9.3.- Artículo 9. *Colaboración público-privada.*

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.

Respuesta 9.3. Se acepta.

9.4.- Artículo 157. *Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante.*

Como mejora de redacción, Gabinete Jurídico 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”.

Respuesta 9.4. Se acepta.

9.5.-Artículo 163. *Sanciones accesorias.*

Como mejora de redacción, Gabinete Jurídico propone indicar, en el segundo párrafo del subapartado b) del apartado 1, “procediera” o que “pudiera proceder”.

Respuesta 9.5. Se acepta.

9.6.- Disposición Adicional Quinta. *Las Comisiones Provinciales de Valoraciones.*

En relación con los subapartados 3º y 4º del apartado b), que designan, como vocales de las Comisiones Provinciales de Valoración a: “*Un Registrador o Registradora de la Propiedad*” y a “*Un Notario o Notaria*”, Gabinete Jurídico recuerda la necesidad de evitar estrategias de duplicación conforme a la Instrucción de

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQ53BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	122/123



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.


Respuesta 9.6. Se acepta.

9.7.- Disposición Final Séptima.

Gabinete Jurídico advierte una errata en el apartado 2 del artículo 56.

Respuesta 9.7. Se acepta.

EL SECRETARIO GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS, MOVILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Fdo: Andrés Gutiérrez Istria

Código Seguro De Verificación:	BY5745TGPQS3BVN2VALWBRZ6YK36VN	Fecha	11/02/2021	
Firmado Por	ANDRES GUTIERREZ ISTRIA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	123/123	
				